


Pobreza infantil
en América Latina
y el Caribe



NACIONES UNIDAS

CEPAL

unicef 



Pobreza infantil
en América Latina
y el Caribe



NACIONES UNIDAS

CEPAL

unicef 

Este estudio fue preparado por la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, dirigidos por Martín Hopenhayn y Dirk Jaspers_Faijer, respectivamente.

La coordinación estuvo a cargo de María Nieves Rico, Oficial de asuntos sociales de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, y Enrique Delamónica, Asesor Regional de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF-TACRO), quienes junto con Ernesto Espíndola, Maren Jiménez y Alejandra Silva de la CEPAL han sido responsables de la redacción final del documento. El desarrollo de la metodología y la coordinación del procesamiento estadístico estuvieron a cargo de Ernesto Espíndola.

Priscilla Alcázar, Jean Christophel, Rodrigo Espina, Fabiola Fernández, Emilio Guerrero, Carlos Maldonado, Paulina Pérez y Concepción Valdez prepararon insumos y apoyaron el procesamiento estadístico en distintas etapas del estudio.

Se agradecen los comentarios de Catalina Céspedes, Fernando Filgueira, Martín Hopenhayn y Xavier Mancero.

Este documento forma parte de las actividades del proyecto conjunto de la CEPAL y el UNICEF sobre pobreza infantil, desigualdad y ciudadanía (UNI/08/002).

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial formal de las Naciones Unidas, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de las organizaciones.

Los límites y los nombres que figuran en los mapas de este documento no implican su apoyo o aceptación oficial por parte de las Naciones Unidas.

LC/R.2168
Diciembre de 2010

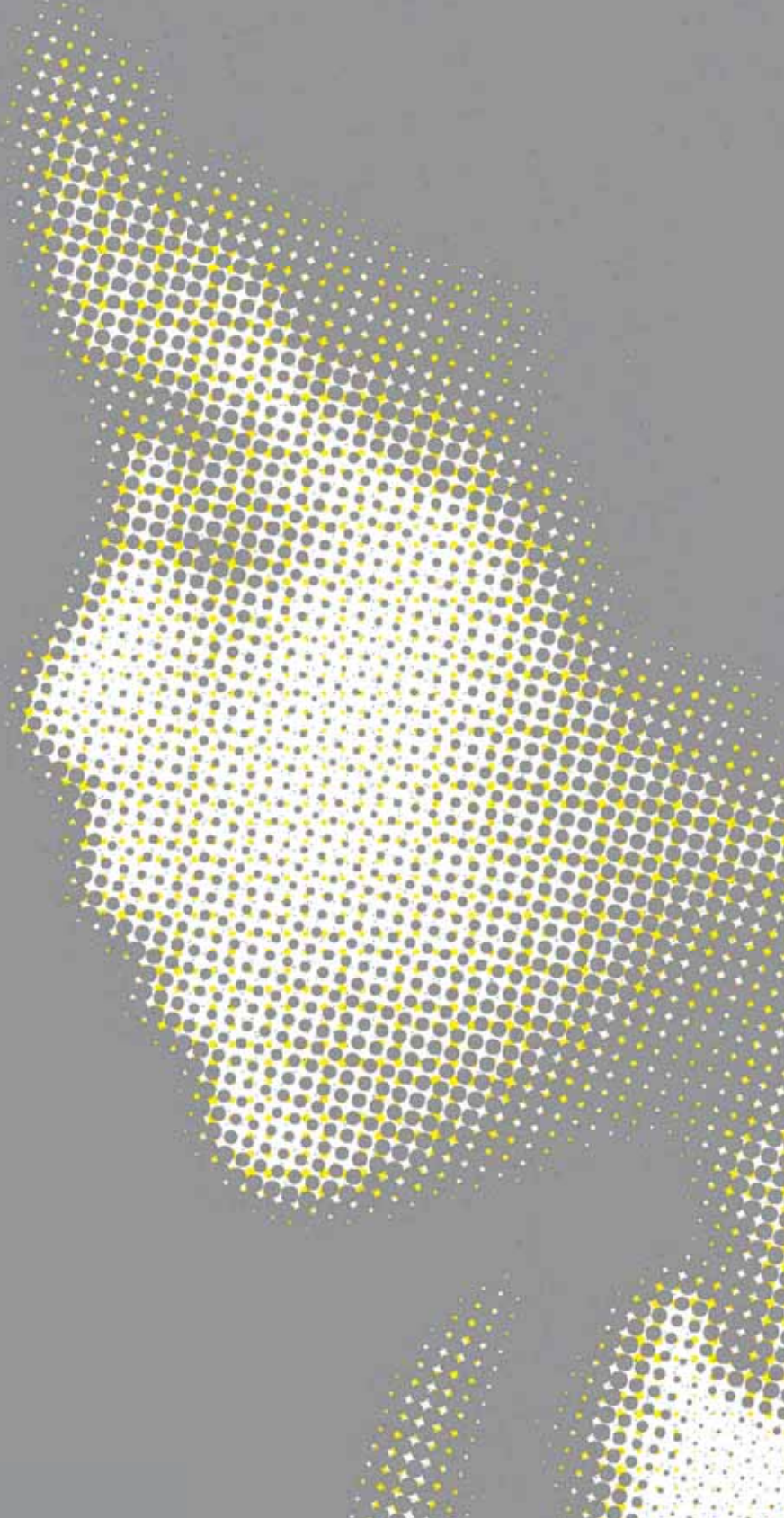
Copyright © Naciones Unidas, 2010.
Todos los derechos reservados

Diseño y diagramación:
Paulo Saavedra y Rodrigo Saavedra

Fotografía de portada:
UNICEF © Asael Region IX-37

Impresión
Alfabeta Artes Gráficas Ltda

[INDICE]



PRESENTACIÓN	13
INTRODUCCIÓN	15
I. CONCEPTUALIZACIÓN Y METODOLOGÍA PARA MEDIR LA POBREZA INFANTIL	17
A. La Convención sobre los derechos del niño como instrumento para el desarrollo social y la superación de la pobreza infantil	20
B. La pobreza y sus conceptualizaciones	23
1. Pobreza infantil	25
C. Medición de la pobreza infantil	27
1. El método del ingreso	27
2. El método de las privaciones múltiples	29
3. Clasificación conjunta según el método de las privaciones múltiples y el método del costo de la canasta de necesidades básicas	30
II. POBREZA INFANTIL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS DERECHOS	33
A. Magnitud de la pobreza infantil en la región	38
III. LAS PRIVACIONES QUE SUFREN LOS NIÑOS: EXAMEN DE LOS DERECHOS INFANTILES INCUMPLIDOS	53
A. La desnutrición infantil	56
B. El acceso a una vivienda digna	61
C. El acceso a servicios básicos: el agua potable y el saneamiento	63
D. El acceso a la educación y a la información	68
IV. LA POBREZA POR INGRESOS EN LA INFANCIA	73
A. La insuficiencia de recursos monetarios de los hogares	75
B. La doble cara de la pobreza infantil: la falta de recursos y el sufrimiento de múltiples privaciones	84
1. Los niños extremadamente pobres	85
2. Los niños pobres	87
V. LA DISTRIBUCIÓN ESPACIAL DE LA POBREZA INFANTIL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	89
A. La geografía de la pobreza en la niñez y en la adolescencia: un modelo conceptual	92
B. El análisis espacial de la pobreza en la niñez y en la adolescencia y su relación con la política pública	92
C. Consideraciones metodológicas del análisis espacial de la privación infantil	93
D. La distribución espacial de la pobreza infantil	95
VI. DETERMINACIÓN DE UN PATRÓN DE AUTOCORRELACIÓN ESPACIAL DE LA POBREZA INFANTIL	105
A. Los efectos del agrupamiento espacial de la pobreza infantil	107
1. Los efectos del agrupamiento espacial de la pobreza infantil: comparación con los indicadores demográficos de mortalidad infantil y fecundidad adolescente	111
B. Determinación de un patrón de autocorrelación espacial de la pobreza infantil en las grandes áreas metropolitanas de América Latina	118
1. Los efectos del agrupamiento espacial de la pobreza infantil: la segregación residencial y la geografía de oportunidades metropolitanas	118

2. Los enclaves calientes (<i>hot spots</i>) de pobreza infantil en las grandes áreas metropolitanas de América Latina	120
C. Relación entre la autocorrelación espacial de pobreza infantil y los indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) a nivel municipal	125
D. Relevancia del diagnóstico espacial de la pobreza infantil	125
VII. HACIA UNA AGENDA DE POLÍTICAS PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA INFANTIL	129
A. La inversión en la superación de la pobreza infantil es estratégica para el desarrollo de los países	132
B. La superación de las privaciones y la protección de los derechos en las políticas públicas	134
1. Los derechos a la alimentación y a la salud	136
2. Los derechos al agua, saneamiento y a una vivienda digna	137
3. Los derechos a la educación y la información	138
C. El derecho a vivir y crecer en un hogar que satisfaga las necesidades de los niños, niñas y adolescentes	140
D. La información como un instrumento y una oportunidad para la política pública	141
BIBLIOGRAFÍA	143
ANEXOS	153
1: Metodología de medición de la pobreza infantil en América Latina y el Caribe sobre la base de encuestas de hogares	155
2: Modelo de estimación de probabilidad de desnutrición	165
3: Metodología para la medición de la autocorrelación espacial y la heterogeneidad espacial de la pobreza infantil en América Latina y el Caribe	169
4: Fuentes de información utilizadas	175
5: Mapas de la pobreza infantil total en América Latina y el Caribe por dimensión de privación	179
A5-1 Mesoamérica: Población menor de 18 años con privación moderada-grave de vivienda en las divisiones administrativas menores, alrededor de 2000	179
A5-2 América del Sur: Población menor de 18 años con privación moderada-grave de vivienda en las divisiones administrativas menores, alrededor de 2000	180
A5-3 Países seleccionados del Caribe: Población menor de 18 años con privación moderada-grave y privación grave de vivienda en las divisiones administrativas menores, alrededor de 2000	181
A5-4 Mesoamérica: Población menor de 18 años con privación moderada-grave de saneamiento en las divisiones administrativas menores, alrededor de 2000	182
A5-5 América del Sur: población menor de 18 años con privación moderada-grave de saneamiento en las divisiones administrativas menores, alrededor de 2000	183
A5-6 Países seleccionados del Caribe: Población menor de 18 años con privación moderada-grave y privación grave de saneamiento en las divisiones administrativas menores, alrededor de 2000	184
A5-7 Mesoamérica: Población menor de 18 años con privación moderada-grave de agua potable en las divisiones administrativas menores, alrededor de 2000	185
A5-8 América del Sur: Población menor de 18 años con privación moderada-grave de agua potable en las divisiones administrativas menores, alrededor de 2000	186

A5-9 Países seleccionados del Caribe: Población menor de 18 años con privación moderada-grave y privación grave de agua potable en las divisiones administrativas menores, alrededor de 2000.....	187
A5-10 Mesoamérica: Población menor de 18 años con privación moderada-grave de educación en las divisiones administrativas menores, alrededor de 2000.....	188
A5-11 América del Sur: Población menor de 18 años con privación moderada-grave de educación en las divisiones administrativas menores, alrededor de 2000.....	189
A5-12 Países seleccionados del Caribe: Población menor de 18 años con privación moderada-grave y privación grave de educación en las divisiones administrativas menores, alrededor de 2000.....	190
A5-13 Mesoamérica: Población menor de 18 años con privación moderada-grave de información en las divisiones administrativas menores, alrededor de 2000.....	191
A5-14 América del Sur: Población menor de 18 años con privación moderada-grave de información en las divisiones administrativas menores, alrededor de 2000.....	192
A5-15 Países seleccionados del Caribe: población menos de 18 años con privación moderada-grave y privación grave de información en las divisiones administrativas menores, alrededor de 2000.....	193
6: Cuadros estadísticos, pobreza infantil.....	195
A6-1 América Latina y el Caribe (18 países): Incidencia de la extrema pobreza infantil, y brechas de extrema pobreza a según áreas geográficas, alrededor de 2007.....	195
A6-2 América Latina y el Caribe (18 países): Incidencia de la pobreza infantil, y brechas de pobreza según áreas geográficas, alrededor de 2007.....	196
A6-3 América Latina y el Caribe (18 países): Incidencia de la extrema pobreza infantil por grupos de edad y área geográfica, alrededor de 2007.....	197
A6-4 América Latina y el Caribe (18 países): Incidencia de la pobreza infantil por grupos de edad y área geográfica, alrededor de 2007.....	198
A6-5 América Latina y el Caribe (18 países): Niños de 0 a 17 años con privaciones graves en acceso a agua potable, según áreas geográficas, alrededor de 2007.....	199
A6-6 América Latina y el Caribe (18 países): Niños de 0 a 17 años con privaciones graves y moderadas - graves en saneamiento, según áreas geográficas, alrededor de 2007.....	200
A6-7 América Latina y el Caribe (18 países): Niños de 0 a 17 años con privaciones graves y moderadas - graves en habitabilidad de la vivienda, según áreas geográficas, alrededor de 2007.....	201
A6-8 América Latina y el Caribe (18 países): Niños de 0 a 17 años con privaciones graves y moderadas - graves en educación, según áreas geográficas, alrededor de 2007.....	202
A6-9 América Latina y el Caribe (18 países): Niños de 0 a 17 años con privaciones graves y moderadas - graves en información, según áreas geográficas, alrededor de 2007.....	203
A6-10 América Latina (18 países): Niños de 0 a 17 años de edad que pertenecen a hogares indigentes, según áreas geográficas, alrededor de 2007.....	204
A6-11 América Latina (18 países): Niños de 0 a 17 años de edad que pertenecen a hogares pobres a según áreas geográficas, alrededor de 2007.....	205

A6-12 América Latina y el Caribe (18 países): Distribución de los hogares según presencia de niños menores de 18 años de edad, e incidencia de la extrema pobreza y la pobreza infantil entre los hogares, según áreas geográficas, alrededor de 2007	206
A6-13 América Latina y el Caribe (18 países): Extrema pobreza infantil (privaciones) e indigencia de sus hogares (ingresos), alrededor de 2007.....	207
A6-14 América Latina y el Caribe (18 países): Pobreza infantil (privaciones) y pobreza de sus hogares (ingresos), alrededor de 2007	208

CUADROS	PÁGINA
I.1 Definición de indicadores y umbrales de privación severa y moderada entre los niños	28
II.1 América Latina y el Caribe (18 países): niños en situación de pobreza extrema y pobreza total y brechas de privación, alrededor de 2007	41
IV.1 América Latina (18 países): Niños que pertenecen a hogares en situación de indigencia por grupos de edad , alrededor de 2007	81
IV.2 América Latina (18 países): Niños que pertenecen a hogares en situación de pobreza por grupos de edad , alrededor de 2007	82
V.1 América Latina (17 países): Censos de la ronda 2000, división y nivel político-administrativo utilizado en el estudio	95
V.2 Grandes Subregiones: Unidades territoriales de alta incidencia de pobreza infantil, según el método de quiebres naturales de Jenks, alrededor de 2000	103
VI.1 Mesoamérica, América del Sur y el Caribe: I de Moran global, por subregión, país y según pobreza infantil total o extrema, alrededor de 2000	109
VI.2 Mesoamérica, América del Sur y el Caribe: Número de niños y adolescentes y número de unidades territoriales que conforman los enclaves calientes (hot spots) de pobreza infantil total y pobreza infantil extrema, alrededor de 2000	110
VI.3 I de Moran global por Área Metropolitana, alrededor de 2000	125
VI. 4 Correlaciones entre el indicador de pobreza infantil extrema y pobreza infantil total e indicadores de seguimiento de los ODM, alrededor de 2000	126

DIAGRAMAS	PÁGINA
I.1 Sucesión de la privación	26

GRÁFICOS	PÁGINA
II.1 Regiones del mundo: Coeficiente de concentración de Gini, 2000-2007	36
II.2 América Latina (18 países): Evolución del PIB per cápita y de la incidencia de la pobreza por ingresos entre las personas, 1980-2008	36
II.3 América Latina y el Caribe (18 países): Incidencia de la pobreza infantil extrema, alrededor de 2007	40
II.4 América Latina y el Caribe (18 países): Incidencia de la pobreza infantil total, alrededor de 2007	42

II.5 América Latina y el Caribe (18 países): Niños pobres y extremadamente pobres según número de privaciones, alrededor de 2007	44
II.6 América Latina y el Caribe (18 países): Distribución de los hogares con y sin niños, según niveles de privación, alrededor de 2007	45
II.7 América Latina y el Caribe (18 países): Incidencia de la pobreza y la pobreza infantil extrema según áreas geográficas, alrededor de 2007	46
II.8 América Latina y el Caribe (18 países): Incidencia y profundidad de la pobreza y la pobreza infantil extrema según origen étnico y áreas geográficas, alrededor de 2007	47
II.9 América Latina y el Caribe (18 países): Incidencia de la pobreza y pobreza infantil extrema según características del hogar, alrededor de 2007	48
II.10 América Latina y el Caribe (18 países): Incidencia y brecha de la pobreza y de la pobreza infantil extrema, según educación de la madre e inserción laboral del jefe de hogar, alrededor de 2007	49
III.1 América Latina y el Caribe (22 países): Desnutrición global y crónica según el nuevo patrón OMS en niños menores de 5 años, 1990-2007	58
III.2 América Latina y el Caribe (21 países): Prevalencia de la anemia (hb<11 g/dl) en niñas y niños menores de 5 años y consumo de sal adecuadamente yodada (15 ppm o más) en los hogares, 1998-2006	59
III.3 América Latina y el Caribe (18 países): Niños con privaciones graves y moderadas-graves en condiciones de la vivienda por países, alrededor de 2007	62
III.4 América Latina y el Caribe (18 países): Niños con privaciones graves y moderadas-graves en condiciones de la vivienda, según áreas geográficas y origen étnico, alrededor de 2007	63
III.5 América Latina y el Caribe (18 países): Niños con privaciones graves y moderadas-graves en acceso a agua potable y en saneamiento básico por países, alrededor de 2007	66
III.6 América Latina y el Caribe (18 países): Niños con privaciones graves y moderadas-graves en acceso a agua potable, según áreas geográficas y origen étnico, alrededor de 2007	66
III.7 América Latina y el Caribe (18 países): Niños con privaciones graves y moderadas-graves en acceso a saneamiento, según áreas geográficas y origen étnico, alrededor de 2007	68
III.8 América Latina y el Caribe (18 países): Niños con privaciones graves y moderadas-graves en acceso a educación y a información por países, alrededor de 2007	70
III.9 América Latina y el Caribe (18 países): Niños con privaciones graves y moderadas-graves en acceso a educación y a información según áreas geográficas y origen étnico, alrededor de 2007	71
IV.1 Evolución del índice de precios de los alimentos de la organización de las Naciones Unidas para la agricultura y la alimentación (FAO)	77
IV.2 América Latina y el Caribe (18 países): Razón de incidencia de la indigencia y de la pobreza en niños de 0 a 17 años y en personas de 18 años y más, alrededor de 2007	77
IV.3 América Latina (18 países): Incidencia de la pobreza y la indigencia, según el ingreso per cápita del hogar, en niños de 0 a 17 años, alrededor de 2007	78
IV.4 América Latina (18 países): Niños de 0 a 17 años que pertenecen a hogares indigentes y pobres y brechas de indigencia y pobreza, según estructura, ciclo familiar y número de niños, alrededor de 2007	79
IV.5 América Latina (18 países): Niños que pertenecen a hogares indigentes y pobreza según área geográfica y origen étnico, alrededor de 2007	83

IV.6 América Latina (18 países): Niños que pertenecen a hogares indigentes y pobreza según inserción laboral del jefe o jefa de hogar, alrededor de 2007	84
IV.7 América Latina y el Caribe (18 países): Correlación entre pobreza infantil extrema e indigencia en los niños, y entre pobreza infantil total y pobreza total por ingresos, alrededor de 2007	86
IV.8 América Latina y el Caribe (18 países): Distribución de los niños y de sus hogares según combinación de categorías de extrema pobreza infantil e indigencia por ingresos, alrededor de 2007.....	86
IV.9 América Latina y el Caribe (18 países): Distribución de los niños y de sus hogares según combinación de categorías de pobreza infantil total y pobreza por ingresos	88

RECUADROS**PÁGINA**

I.1 El análisis de la pobreza desde una perspectiva de género	21
I.2 Enfoques normativos del bienestar	24
I.3 La medición de la pobreza realizada por el Banco Mundial y su reciente actualización.....	30
II.1 Otras mediciones de la pobreza infantil en la región	50
III.1 Los nuevos patrones de crecimiento infantil para medir la desnutrición	56
III.2 Provisión y mejoramiento de la vivienda	64
III.3 Estrategias nacionales de incorporación de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) al sistema educativo en la región	72
V.1. Una breve introducción a los Sistemas de Información Geográfica (SIG)	93
V.2 Ejemplo del uso del análisis espacial en el Programa Oportunidades del Gobierno Federal de México	96
VII.1 Análisis y medición del gasto público social en favor de la niñez y la adolescencia en el Estado Plurinacional de Bolivia	135

MAPAS**PÁGINA**

V.1 Mesoamérica: Población menor de 18 años en situación de extrema pobreza infantil por divisiones administrativas menores, alrededor de 2000	97
V.2 América del Sur: Población menor de 18 años en situación de extrema pobreza infantil por divisiones administrativas menores, alrededor de 2000	98
V.3 Mesoamérica: Población menor de 18 años en situación de pobreza infantil por divisiones administrativas menores, alrededor de 2000	99
V.4 América del Sur: Población menor de 18 años en situación de pobreza infantil por divisiones administrativas menores, alrededor de 2000	100
V.5 Países seleccionados del Caribe: Población menor de 18 años en situación de pobreza infantil por divisiones administrativas menores, alrededor de 2000	101
V.6 Países seleccionados del Caribe: Población menor de 18 años en situación de extrema pobreza infantil por divisiones administrativas menores, alrededor de 2000	102
VI. 1 Mesoamérica: Conglomerados espaciales, considerando la población menor de 18 años en extrema pobreza infantil por divisiones administrativas menores, alrededor de 2000	111
VI. 2 Mesoamérica: Conglomerados espaciales, considerando la población menor de 18 años en situación de pobreza infantil por divisiones administrativas menores, alrededor de 2000	111

VI.3 América del Sur: Conglomerados espaciales, considerando la población menor de 18 años extremadamente pobre por divisiones administrativas menores, alrededor de 2000.....	112
VI.4 América del Sur: Conglomerados espaciales, considerando la población menor de 18 años en situación de pobreza infantil por divisiones administrativas menores, alrededor de 2000	113
VI. 5 Países seleccionados del Caribe: Conglomerados espaciales, considerando la población menor de 18 años pobre por divisiones administrativas mayores, alrededor de 2000	114
VI. 6 Países seleccionados del Caribe: Conglomerados espaciales, considerando la población menor de 18 años extremadamente pobre por divisiones administrativas mayores, alrededor de 2000	114
VI.7 Mesoamérica, zonas seleccionadas: Conglomerados espaciales, considerando la población menor de 18 años extremadamente pobre por divisiones administrativas menores, alrededor de 2000	115
VI.8 América del Sur, zonas seleccionadas: Conglomerados espaciales, considerando la población menor de 18 años extremadamente pobre por divisiones administrativas menores, alrededor de 2000	116
VI.9 México: Conglomerados espaciales, considerando la mortalidad infantil por divisiones administrativas menores, año 2000.....	117
VI.10 Gran Buenos Aires: Distribución y conglomerados espaciales (I de Moran local), considerando la población menor de 18 años extremadamente pobre o pobre, año 2001.....	119
VI.11 Zona Metropolitana de la Ciudad de México: Distribución y conglomerados espaciales (I de Moran local), considerando la población menor de 18 años extremadamente pobre o pobre, año 2000	121
VI.12 Region Metropolitana de Río de Janeiro: Distribución y conglomerados espaciales (I de Moran local), considerando la población menor de 18 años extremadamente pobre o pobre, año 2000	122
VI.13 Region Metropolitana de San Pablo: Distribución y conglomerados espaciales (I de Moran local), considerando la población menor de 18 años extremadamente pobre o pobre a/, año 2000	123
VI.14 Gran Santiago: Distribución y conglomerados espaciales (I de Moran local), considerando la población menor de 18 años extremadamente pobre o pobre, año 2002	124

PRESENTACION

En 2003 el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Universidad de Bristol y la London School of Economics realizaron una investigación innovadora para medir la pobreza infantil en los países en desarrollo. La pobreza infantil, según la definición de ese estudio, se entiende como la privación de los derechos a la salud, la educación, la información, una nutrición adecuada, el agua y el saneamiento y la vivienda. Este estudio reveló que el 56% de los niños de países con bajo y mediano ingreso padecen de una o más privaciones graves. A fin de reflejar más adecuadamente la situación de la región, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Oficina Regional del UNICEF para América Latina y el Caribe (UNICEF-TACRO) emprendieron en 2008 el presente estudio para adaptar esta metodología de medición de la pobreza infantil de carácter multidimensional a la realidad de los países latinoamericanos y caribeños, y combinarla con la medición de la pobreza por ingresos tradicionalmente realizada por la CEPAL. Los resultados de este estudio son preocupantes ya que muestran que alrededor del 45% de la población menor de 18 años vive en situación de pobreza, lo que afecta a casi 81 millones de niños, niñas y adolescentes que sufren privaciones como resultado de un déficit en el ejercicio de algunos de sus derechos.

A fin de eliminar el flagelo de la pobreza infantil, los gobiernos deben integrar las políticas sociales, las políticas de empleo y las políticas macroeconómicas. Esto requiere asignar mayores recursos para promover los derechos de la infancia, asegurar un entorno protector, aumentar la provisión y la calidad de los servicios, como también ampliar los sistemas de protección social. Asimismo, con el fin de incorporar a niños y niñas de grupos sociales cuyas probabilidades de quedar rezagados son altas, las políticas sociales y de protección selectivas deben constituir un puente para incluirlos en el marco de políticas universales.

Esperamos que esta primera contribución de la CEPAL y el UNICEF al conocimiento específico de la pobreza infantil en América Latina y el Caribe sea un aporte para que otros actores, en particular las oficinas nacionales de estadística de los países de la región, emprendan estudios similares y mediciones periódicas que sirvan de instrumento para la formulación de políticas públicas orientadas a la superación de la pobreza infantil. Contar con la capacidad para analizar y monitorear la evolución de la pobreza infantil es un compromiso que los países asumieron en la Declaración y los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y que es muy importante para que todos los niños, niñas y adolescentes sean incluidos y se asegure el respeto de los derechos consagrados en la Convención sobre los Derechos del Niño.

Bernt Aasen
Director Regional
Oficina Regional del UNICEF
para América Latina y el Caribe

Alicia Bárcena
Secretaría Ejecutiva
Comisión Económica para América
Latina y el Caribe (CEPAL)

POBREZA INFANTIL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

En los últimos años, se ha venido construyendo un importante consenso acerca del hecho de que la pobreza que afecta a los niños, niñas y adolescentes de América Latina y el Caribe es uno de los principales desafíos que enfrenta la región, no solo por sus efectos en el presente sino también por sus consecuencias de larga duración sobre la infancia y sobre un desarrollo integral más igualitario en la sociedad. Sin embargo, el conocimiento existente respecto de las particularidades de la pobreza infantil no es suficiente para abordar este reto. Por lo tanto, las políticas públicas dirigidas a su superación se ven afectadas y tienen un carácter limitado, debido a que en ocasiones parten de supuestos falsos, no contemplan las distintas expresiones de la pobreza en la infancia, y no se basan en un enfoque de derechos que garantice el cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) de la que todos los países son signatarios.

El presente estudio es resultado del acuerdo entre la Oficina regional del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF-TACRO) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) para desarrollar una medición y diagnóstico de la pobreza infantil en América Latina y el Caribe, y proponer "recomendaciones de política pública para su eliminación. El proyecto fue ejecutado en paralelo con una iniciativa global de UNICEF para medir la extrema pobreza infantil en alrededor de 40 países entre los que se encuentran cinco países de la región: Brasil, Estado Plurinacional de Bolivia, Jamaica, México y Nicaragua. La investigación tuvo como objetivo principal establecer los niveles de pobreza infantil en un conjunto amplio de países de América Latina y el Caribe, a partir de una adaptación de la metodología desarrollada por UNICEF, la London School of Economics y la Universidad de Bristol en el año 2003, divulgada en el informe *Estado Mundial de la Infancia 2005* de UNICEF. Este esfuerzo se combinó con métodos tradicionales de medición asociados al ingreso de los hogares.

En América Latina y el Caribe se suele utilizar el método monetario para medir la pobreza, a través del cálculo del costo de la canasta de satisfacción de necesidades básicas. Pero esta aproximación basada en el ingreso, gasto o consumo del hogar expresado en términos per cápita no da cuenta cabalmente de las características de la

pobreza en la infancia. Por su parte, la metodología desarrollada en la Universidad de Bristol para medir la pobreza infantil, también conocida por los indicadores de Bristol, se basa en el reconocimiento de las situaciones particulares que enfrentan los niños, niñas y adolescentes pobres y, sobre todo, la severidad que adquiere la pobreza en el infancia, puesto que afecta no solo su bienestar presente sino también el desarrollo de sus capacidades futuras. Aunque esta metodología ofrece una estimación multidimensional más completa que la medición centrada en el método monetario, no incorpora otros aspectos no materiales del desarrollo y de la pobreza infantil –en especial aquellos relacionados con la dinámica familiar y el desarrollo emocional y psicosocial– cuya inclusión, no obstante, necesita de una mayor información estadística estandarizada no siempre disponible en los países (Fajth y Holland, 2007, pág. 9; UNICEF, 2007b, pág. 6).

A partir de estas consideraciones, la iniciativa conjunta de UNICEF y la CEPAL asumió el desafío de adaptar, conforme a la disponibilidad de información y particularidades de la región, la metodología de Bristol y así poder examinar la pobreza infantil, tanto desde un enfoque de derechos –y de sus privaciones– como desde la perspectiva monetaria. Para esto se utilizaron fuentes de información que contuvieran mediciones del acceso a bienes materiales y a servicios básicos, así como del ingreso o consumo familiar.

En la validación de los indicadores y los umbrales se consultó con Oficinas Nacionales de UNICEF de los países de la región.

El informe da cuenta de los principales resultados de dicho esfuerzo y se ha estructurado en siete capítulos.

El primero introduce la conceptualización y metodología de medición de pobreza infantil utilizada, destacándose su carácter innovador y la importancia de la Convención sobre los derechos del Niño como guía para la medición y como instrumento de política pública para el desarrollo de los países.

El segundo examina la pobreza infantil en América Latina y el Caribe desde la perspectiva de derechos haciendo especial énfasis

en su incidencia, y se establece un diagnóstico, que muestra la presencia de un síndrome de múltiples privaciones que alerta sobre una pérdida en las oportunidades y en las capacidades de los niños, niñas y adolescentes que de no ser abordado de manera urgente perpetuará la reproducción intergeneracional de la pobreza en la región.

En el tercer capítulo se analizan las privaciones que sufren los niños, niñas y adolescentes en seis grandes dimensiones del bienestar consideradas para la medición de la pobreza infantil, vinculadas a derechos fundamentales específicos de los niños como: i) nutrición; ii) acceso al agua potable; iii) acceso a saneamiento; iv) condiciones de la vivienda; v) acceso a educación; y vi) acceso a información. Además, se establecen dos umbrales que definen las situaciones de privación extrema y moderada en cada una de ellas. El análisis –que da cuenta de las diversas situaciones que afectan a la infancia en relación con su residencia urbana o rural y su pertenencia étnica– entrega información para orientar las políticas y programas de carácter sectorial, y para relevar aspectos que deben ser considerados en el diseño de programas integrales de lucha contra la pobreza infantil.

En el capítulo cuatro se intenta establecer una medida de pobreza acorde con los factores críticos que afectan el bienestar en la infancia y la adolescencia y un enfoque de derechos. De este modo, se presentan las dos caras de la pobreza infantil: la escasez de recursos en los hogares a los que pertenecen los niños; y el sufrimiento de múltiples privaciones que los perjudica directamente. El estudio también muestra que casi la mitad de los niños latinoamericanos y del Caribe vive en hogares con ingresos insuficientes para satisfacer sus necesidades básicas –lo que afecta en especial a los más pequeños–, y que hay alrededor de 4,1 millones de hogares con niños que sufren al mismo tiempo la violación grave de sus derechos y fuertes insuficiencias de ingreso.

Los capítulos cinco y seis entregan un análisis de la distribución espacial de la pobreza infantil y proveen de mapas a nivel subnacional, con énfasis en la concentración geográfica de la pobreza y de las privaciones. En este sentido, este estudio es un primer paso, inédito en América Latina y el Caribe, para incorporar una visión territorial en la investigación sobre la pobreza infantil. En estas secciones se evidencia la importancia de considerar las brechas territoriales presentes en los países de la región que dan cuenta de disparidades entre los niños, que afectan de manera directa su bienestar y el ejercicio de sus derechos. Asimismo, se identifican zonas críticas

donde la pobreza infantil se concentra y se asocia, incluyendo áreas fronterizas, que indican la presencia de concentraciones de pobreza en determinadas áreas geográficas. Esto advierte sobre la necesidad de analizar el contexto local de oportunidades, las características ecológicas y productivas, la accesibilidad a los centros de servicios de educación y de salud y la composición del mercado laboral local, entre otros factores.

El análisis espacial de la pobreza infantil que se presenta, y que complementa y profundiza los tradicionales análisis a nivel nacional y por zonas rurales o urbanas de residencia, proporciona información que permitiría establecer prioridades programáticas a nivel local, sobre todo respecto de los procesos de descentralización y regionalización en curso y del compromiso de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio también a esta escala. Teniendo en cuenta estas consideraciones, se examina la pobreza infantil a nivel municipal en las cinco áreas metropolitanas más grandes en términos poblacionales de América Latina: Buenos Aires, Ciudad de México, Río de Janeiro, São Paulo y Santiago, donde se concluye –a partir de la segregación residencial existente– que más de 2 millones de niños, niñas y adolescentes viven en enclaves críticos de pobreza.

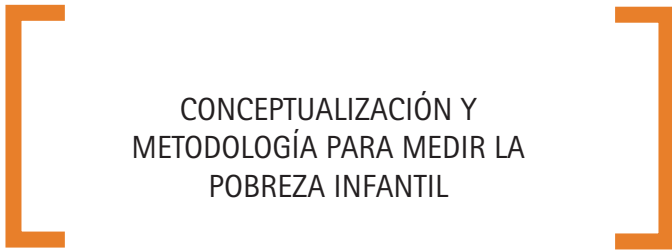
Por último, en el capítulo VII el informe plantea elementos a considerar en una agenda de política pública para abordar la magnitud y urgencia de las privaciones infantiles en los distintos países de la región, y la prioridad de una acción conjunta para reducir la desigualdad. Sobre la base de estudios previos y de un conjunto de investigaciones realizadas en el marco del proyecto conjunto UNICEF-CEPAL se sostiene –estimando cada una de las dimensiones contempladas en el estudio– que la pobreza, en su expresión en la infancia, es la falta de ejercicio y titularidad de derechos y, en definitiva, la negación de la ciudadanía. Además, en esta sección se sugiere una agenda de investigación sobre la pobreza infantil con base en la presente medición, sus limitaciones y desafíos teóricos, metodológicos y empíricos, que se plantean ante posteriores iniciativas de carácter similar.

Por otra parte, un reto fundamental del trabajo de comparación regional realizado es que la medición de pobreza infantil utilizada sea compartida y profundizada en conjunto con las oficinas de estadística y otros órganos gubernamentales de los países, garantizando así que la propuesta sea validada técnica y políticamente. Solo de este modo será posible, y adaptando los instrumentos de medición a las particularidades de la pobreza infantil desde un enfoque de derechos, replicar a nivel nacional este esfuerzo de manera periódica.

[CAPÍTULO. I]

CONCEPTUALIZACIÓN Y METODOLOGÍA
PARA MEDIR LA POBREZA INFANTIL





CONCEPTUALIZACIÓN Y METODOLOGÍA PARA MEDIR LA POBREZA INFANTIL

En América Latina se estima que, en 2008, cerca del 12,5% de la población vivía en hogares en situación de indigencia, es decir, con ingresos inferiores a los necesarios para satisfacer las necesidades de alimentación. Asimismo, las desigualdades en la distribución del ingreso, que es la más regresiva del mundo, se han mantenido en los últimos 20 años e incluso en algunos casos han aumentado, situándose en 2008 a nivel regional, en un 0,52% según el índice de Gini. A su vez, la pobreza afecta negativamente a un importante porcentaje de la población de la región (34,1%) que carece de los ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades esenciales, lo que podría verse agravado por la reciente crisis financiera internacional (CEPAL, 2008c y 2009).

Pero no todas las personas en situación de pobreza la experimentan del mismo modo, ni son igualmente vulnerables a ella o tienen las mismas posibilidades de superarla, presentándose una importante heterogeneidad de la vivencia, causas y consecuencias de la pobreza

según edad, sexo, pertenencia étnica y ubicación rural-urbana. Este convencimiento ha llevado a desarrollar análisis de pobreza desde perspectivas específicas, como la de género e infantil. Además, se viene produciendo una pauta preocupante en el desarrollo social de la región: una clara tendencia a la feminización e infantilización de la pobreza medida por ingresos (CEPAL, 2009). Precisamente, en América Latina y el Caribe una porción significativa de los niños, niñas y adolescentes enfrenta adversidades que los perjudican de forma directa en esta etapa del ciclo vital, que luego siguen teniendo repercusiones negativas en el resto de su vida y se transmiten a las generaciones siguientes. Estas adversidades se relacionan con las condiciones materiales de vida, con el acceso desigual a servicios públicos y privados de distinta naturaleza, con los apoyos y estímulos provenientes de las agencias de protección, socialización y formación y con su exposición a riesgos, entre los que destacan la violencia y el abuso (CEPAL y UNICEF, 2009a). A su vez, los niños y adolescentes más afectados

suelen estar sumidos en situaciones de insuficiencia de ingresos y privación de sus derechos a supervivencia, abrigo, educación, salud y nutrición, cuya solución efectiva no se puede postergar.

Aunque se han hecho múltiples estudios sobre la pobreza en América Latina y el Caribe, la mayoría carece de un conocimiento profundo de la naturaleza específica de la pobreza infantil, como fenómeno social y como vivencia específica de los niños, niñas y adolescentes. La comprensión de lo que representa la pobreza necesita de un enfoque y de una medición multidimensional, que involucre tanto las privaciones materiales –sobre todo en aspectos vinculados a la provisión y calidad de los servicios y bienes públicos que afectan directamente el ejercicio de los derechos de la población infantil– como las insuficiencias del ingreso familiar para satisfacer las necesidades de los miembros del hogar.

La preocupación particular por los niños, niñas y adolescentes obedece a diversas razones. Entre ellas destaca su sobrerrepresentación en la población pobre (Minujin, Delamónica y Davidziuk, 2006), su mayor dependencia y, por ende, la falta de autonomía de las familias y de las instituciones y la mayor vulnerabilidad que presentan ante las consecuencias de la pobreza y la desigualdad en sus variadas dimensiones. Además, la niñez regional también se ve fuertemente afectada por desigualdades cruzadas, determinadas por los grupos de edad, la ubicación territorial, el sistema sexo-género y la pertenencia a ciertos estratos socioeconómicos y grupos étnicos, entre otros factores que se combinan impidiendo el ejercicio de sus derechos económicos y sociales e incluso reforzando y reproduciendo situaciones de inequidad. Un mayor y más adecuado conocimiento de los determinantes y la situación de pobreza en la infancia y adolescencia permitiría formular políticas públicas más eficaces para superar la pobreza infantil y romper su transmisión intergeneracional, así como para evaluar los programas y proyectos implementados en los distintos países, en relación con su efecto en la disminución de la extensión y profundidad de este problema.

A. LA CONVENCION SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO COMO INSTRUMENTO PARA EL DESARROLLO SOCIAL Y LA SUPERACION DE LA POBREZA INFANTIL

Los compromisos asumidos por los Estados en la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CDN), que entró en vigencia en 1989, y otros instrumentos internacionales, como los Objetivos de Desarrollo del Milenio, (2000) y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979), se

dirigen a aumentar las oportunidades y capacidades que permitan a los niños, niñas y adolescentes tener un presente y un futuro sin pobreza y romper la dinámica de su reproducción intergeneracional.

La Convención sobre los Derechos del Niño, que abarca desde los derechos civiles y políticos hasta los económicos, sociales y culturales, se guía por cuatro principios básicos: i) el interés superior del niño; ii) su derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo; iii) el respeto de sus opiniones, lo que implica la ciudadanía de los niños, niñas y adolescentes; y iv) el principio de no discriminación, que significa que cualquier negación o exclusión por motivos de raza, pertenencia étnica, género o nacionalidad es inaceptable.

La Convención define a los niños como sujeto de derechos, más allá de que dependan de sus familias o del ejercicio efectivo que hagan de estos, y valida toda una serie de derechos sobre factores que se conciben como constitutivos del bienestar infantil, los que están ausentes en situación de pobreza. En este contexto, el principio del interés superior del niño obliga a considerar la superación de la pobreza en la infancia y adolescencia como prioridad en la lucha por la reducción de la pobreza en el conjunto de la población, por medio de acciones concretas.

Los derechos consagrados en la CDN son integrales e indivisibles e impulsan un único marco jurídico, programático y de política. El Estado, las instituciones, la comunidad, las familias y los individuos comparten la responsabilidad de proteger y promover los derechos de los niños, niñas y adolescentes. El carácter universal de estos derechos no solo supone que se aplican a todos y cada uno de ellos, sino que a su vez se debe prestar atención especial a los que presentan desventajas sociales y enfrentan mayores dificultades para ejercerlos.

Desde la entrada en vigencia de la Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por todos los países de América Latina y el Caribe, se han producido avances en la superación de algunos de los problemas históricos que afectan a la infancia y se han ajustado aspectos de las legislaciones nacionales a los principios de la Convención. Los principales progresos se han alcanzado en especial en el ámbito de los derechos sociales –salud, nutrición y educación, en buena medida como resultado de los estímulos surgidos de la Primera Cumbre Mundial en favor de la Infancia de 1990 y sus 27 metas específicas¹. Sin embargo, desafortunadamente en la región aún hay mucho por hacer para implementar todos los derechos del niño y adolescente, y los logros, lejos de alcanzar a toda la población infantil

¹ La Primera Cumbre Mundial en favor de la Infancia se realizó en Nueva York en septiembre de 1990. En ella participaron los jefes de Estado de todo el mundo y su propósito fundamental fue promover los derechos y el bienestar de niños y niñas. Uno de los aspectos más importantes de esta cumbre fue la firma, por parte de los gobiernos allí representados, de la Declaración Mundial sobre la supervivencia, la protección y el desarrollo del niño y su plan de acción para la década de los noventa (<<http://www.unicef.org/wsc/index.html>>).

Recuadro I.1 EL ANÁLISIS DE LA POBREZA DESDE UNA PERSPECTIVA DE GÉNERO

La adopción de una perspectiva de género, es decir, un enfoque que recoja la desigualdad existente entre hombres y mujeres y la discriminación que afecta a estas últimas, es crucial para entender las razones por las que las personas, en ciertas circunstancias, son más o menos proclives a vivir en condición de pobreza, a la vez que encuentran mayores o menores dificultades para superarla. No obstante los avances recientes, sobre todo en materia educativa, las relaciones sociales entre mujeres y hombres siguen caracterizándose por una división sexual del trabajo, que asigna casi exclusivamente a las mujeres las labores vinculadas al trabajo doméstico, de carácter reproductivo y de cuidado. Esa sobrecarga carece de reconocimiento social y de remuneración, aun cuando limita el tiempo que las mujeres pueden dedicar a actividades remuneradas y restringe sus oportunidades de integrarse al mercado laboral y al ámbito de lo público en igualdad de condiciones con los hombres. A ello debe agregarse un acceso, uso y control desigual sobre los activos generadores de ingresos –trabajo, tierra, capital, información, nuevas tecnologías, recursos naturales, crédito y vivienda, entre otros–, que constituyen un obstáculo para que las mujeres emprendan actividades remuneradas. Al abordar la pobreza infantil, la perspectiva de género permite iluminar los procesos de reproducción intergeneracional de la división sexual del trabajo, en particular en temáticas clave como el trabajo infantil y la deserción escolar de niños y niñas. Los primeros, cuando se ven obligados a trabajar, son orientados a actividades remuneradas fuera del hogar, lo que los expone a los riesgos de la calle y a la dificultad de compatibilizar estudios y trabajo pagado. A las niñas que se ven forzadas a trabajar se les suelen asignar tareas domésticas en el hogar y fuera de él, muchas veces sin remuneración, exponiéndolas al dilema de conciliar los estudios con dichas actividades, a distintas formas de maltrato y abuso y a desarrollar un patrón ocupacional marcado por el supuesto

de que el cuidado de otros es su responsabilidad naturalizada y casi exclusiva.

Sus implicancias para el análisis y la medición de la pobreza son profundas. Por una parte, obligan a pensar el hogar como una unidad en la que es importante identificar quiénes tienen acceso a ingresos, quiénes proveen gratuitamente el trabajo doméstico y de cuidado indispensable para la supervivencia, el bienestar y la inserción económica de otros miembros del hogar, y quiénes tienen el tiempo y las posibilidades de participar en actividades remuneradas. Por otra parte, la perspectiva de género permite analizar el acceso diferenciado a ingresos por parte de hombres y mujeres y poner en primer plano la falta de autonomía económica y la consecuente mayor vulnerabilidad de las mujeres dependientes ante choques externos o cambios en la estructura familiar. Los hogares pobres con jefatura femenina y con niños dependientes aparecen como especialmente vulnerables a la pobreza y con mayores obstáculos para superarla, dada la discriminación hacia las mujeres presentes en el mercado laboral, entre otros factores.

En términos de las políticas relevantes para el combate a la pobreza, la perspectiva de género ha obligado a repensar los modelos tradicionales de intervención, dirigidos a las familias y los hogares como un todo homogéneo, de legislación, para compatibilizar las demandas laborales y familiares, y de protección social, en particular aquellos basados en una concepción poco dinámica del hogar, como entidad encabezada por un hombre proveedor, en el que la mujer dependiente es una receptora indirecta y pasiva de prestaciones y transferencias y una proveedora de cuidado gratuito. La revisión de los roles de género y la necesidad de otorgar mayor autonomía económica y poder de decisión a las mujeres contribuyen a que las niñas puedan insertarse en un futuro más igualitario, con mayores posibilidades para ellas y sus familias de vivir fuera de la pobreza.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Entender la pobreza desde la perspectiva de género”, serie Mujer y desarrollo, N° 52 (LC/L.2063-P), Santiago de Chile, CEPAL-UNIFEM-República de Italia, enero de 2004a. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.7; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Panorama social 2002-2003 (LC/G.2209-P), Santiago de Chile, agosto de 2004b. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.185; Sylvia Chant, “Nuevas contribuciones al análisis de la pobreza: desafíos metodológicos y conceptuales para entender la pobreza desde una perspectiva de género”, serie Mujer y desarrollo, N° 47 (LC/L.1955-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre de 2003. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.110; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), “Trabajo infantil en América Latina y el Caribe: su cara invisible”, Desafíos. Boletín de la infancia y adolescencia sobre el avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, N° 8, Santiago de Chile, enero de 2009; María Nieves Rico y Flavia Marco, “Las mujeres en el empleo sectorial en América Latina”, Mujer y empleo: la reforma de la salud y la salud de la reforma en Argentina, María Nieves Rico y Flavia Marco (coords.), Buenos Aires, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Siglo XXI Editores/GTZ, 2006.

y del adolescente, han estado acompañados por la persistencia de marcadas desigualdades de un país a otro y entre grupos sociales dentro de ellos.

Un claro ejemplo de esto es el bienestar de los niños y niñas pertenecientes a pueblos indígenas y afrodescendientes, en relación con el bienestar de aquellos que forman parte de otros

grupos étnicos y raciales. En el marco de la CDN, la prioridad de llevar a cabo acciones frente a esta desigualdad responde principalmente a dos criterios:

i) la aplicación del principio de no discriminación en que se funda la CDN, que, para el caso, se expresa en obligaciones estatales respecto de los derechos de los niños pertenecientes a minorías

y pueblos indígenas. Tales derechos, luego de la adopción de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de 1965, han sido crecientemente reforzados por otros instrumentos de derechos humanos, como los convenios 169 y 182 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas²; y

ii) la especial preocupación de la comunidad internacional por los niños y niñas que viven en condiciones de pobreza extrema, punto en el que existe consenso, tanto entre los Estados como entre los organismos internacionales, acerca de que la gran mayoría de los indígenas y afrodescendientes de Latinoamérica vive en esta condición.

Además, las tendencias del entorno originado por los modelos de desarrollo imperantes parecieran condicionar el acontecer económico-social en el siglo XXI, en particular la profunda crisis financiera y sus repercusiones en la economía real, lo que limita o incluso hace retroceder la consecución de progresos en el corto y largo plazo. Esto impide el retorno esperado de la inversión social en la infancia realizada en los últimos años y profundiza las tendencias a la desigualdad de un país a otro y en su interior. Para evitarlo, es imperativo otorgar mayor prioridad al cumplimiento de los derechos en (y de) los menores de edad y destinar más recursos a la inversión social en edades tempranas, con el fin de mejorar sustancialmente sus condiciones de vida y asegurar la igualdad de oportunidades.

El logro de sociedades más equitativas y democráticas como objetivo esencial del desarrollo pone en primer plano la vigencia de los derechos humanos, que responden a los valores de igualdad, solidaridad y no discriminación. La vigencia de ellos, también basada en valores de universalidad, indivisibilidad e interdependencia de este conjunto de derechos, debe ser compatible con el grado de desarrollo alcanzado por cada sociedad. Esto demanda el establecimiento de un pacto fiscal, que proporcione el financiamiento necesario y la permanente progresión para garantizar el cumplimiento de los derechos, sin provocar por ello presiones desequilibrantes sobre los agregados macroeconómicos, que pudieran poner en peligro la sustentabilidad de esos mismos derechos³. La equidad, en este sentido, debe entenderse en relación con el establecimiento de metas progresivas que la sociedad efectivamente sea capaz de alcanzar, pero siempre como parte

de esa ruta crítica que conduce al pleno y universal cumplimiento de los derechos.

No se alcanzan mayores niveles de bienestar para el conjunto de la población y grados crecientes de equidad distributiva, sin avanzar de forma importante en la consolidación de economías dinámicas y competitivas. Sin embargo, el dinamismo y la competitividad no pueden sustentarse en el uso extensivo y mal remunerado de la fuerza de trabajo, ni en la depredación de los recursos naturales y del medio ambiente. Por el contrario, la competitividad genuina debe apoyarse en un uso cada vez más sofisticado y mejor remunerado de los recursos productivos con que cuentan los países de la región, de manera que se sienten las bases de un crecimiento que dependa, y a la vez sustente, de un efectivo proceso de desarrollo socialmente equitativo, políticamente democrático y ambientalmente sostenible.

La igualdad y el desarrollo económico, con la dimensión de desarrollo sostenible que conllevan, son elementos de una misma estrategia integral. El desarrollo social no puede descansar exclusivamente en la política social, y el crecimiento y la política económica no pueden dejar de considerar los objetivos de dicho desarrollo y las condiciones en que la política social opera. El ejercicio de la ciudadanía no solo es un derecho en sí mismo, que contribuye al bienestar, sino también el canal más efectivo para garantizar que los objetivos sociales del desarrollo estén representados en las decisiones públicas (CEPAL, UNICEF y SECIB, 2001).

La importancia de este carácter integral del desarrollo –y de las políticas públicas en particular– se aprecia con mayor claridad cuando la preocupación son los niños y niñas que forman el presente y prefiguran el futuro de la sociedad. La satisfacción y el ejercicio de los derechos, sobre todo de las nuevas generaciones, no reconocen segmentaciones artificiales entre lo económico y lo social, entre sectores institucionales y programáticos, entre corto, mediano y largo plazo. Tales segmentaciones atentan contra el avance decidido hacia el cumplimiento de los derechos de la infancia. Un desarrollo económico y social excluyente, característico de la mayoría de los países de la región, no solo afecta el desarrollo de las personas, en especial durante la infancia y la adolescencia, sino que también se menoscaba a sí mismo, por la pérdida de los beneficios colectivos que trae la falta de desarrollo de las capacidades desde edades tempranas, oportunidades desaprovechadas o afectadas por las distintas privaciones materiales que configuran la pobreza.

² El derecho al bienestar de los niños está reforzado en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, artículos 21 y 22.

³ La CEPAL en el documento "La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir", sostiene que un pacto fiscal que contemple una estructura y una carga tributaria con mayor efecto redistributivo, capaz de fortalecer el rol del Estado y la política pública de modo de garantizar umbrales de bienestar, es parte de la agenda de la igualdad para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2010, pág.11).

El interés superior del niño obliga a que la superación de la pobreza infantil sea una prioridad en las acciones de reducción de la pobreza en la población en su conjunto.

A pesar de los esfuerzos realizados, América Latina y el Caribe siguen en deuda con los niños, puesto que, en general, los gobiernos no se han identificado plenamente con la lucha contra la pobreza infantil desde un enfoque multidimensional y de derechos, ni han adoptado de manera sostenida políticas específicas para reducirla y evitar su reproducción. Estos son grandes desafíos para la región, que deben estar presentes y guiar todas las acciones contra la pobreza, a la vez que constituyen una agenda impostergable en el convencimiento de que su superación es una condición necesaria para el ejercicio pleno de los derechos humanos.

En este sentido, aplicar un enfoque de derechos en las políticas de desarrollo implica concebir en forma sistémica cada una de las dimensiones del accionar humano. De acuerdo a este paradigma, cada una de ellas comporta un conjunto indivisible de subdimensiones: socioasistenciales, económicas, políticas, culturales y cívicas. En el campo de las políticas sociales, la adopción de dicho enfoque supone sustituir las orientaciones que tradicionalmente han guiado la política pública –en especial la prestación de servicios sociales básicos– y cuya formulación ha sido incompleta, dejando a menudo fuera de su preocupación importantes grupos, áreas o aspectos. En este contexto, la CDN es un instrumento que permite establecer metas para avanzar hacia la superación de la pobreza infantil.

B. LA POBREZA Y SUS CONCEPTUALIZACIONES

El término pobreza tiene diferentes connotaciones y habría que tener en cuenta distinciones semánticas profundas. Paul Spicker (1999, citado en Feres y Mancero, 2001b) identifica 11 formas de interpretar y entender la pobreza, a saber: necesidad, estándar de vida, insuficiencia de recursos, carencia de seguridad básica, falta de titularidades, privación múltiple, exclusión, desigualdad, clase, dependencia y padecimiento inaceptable.

Muchos autores e instituciones, cuando se refieren a este fenómeno, ponen énfasis en la calidad de vida. Por ejemplo, Altimir, ya hace más de tres décadas, definió la pobreza como "un síndrome situacional en el que se asocian el infraconsumo, la desnutrición, las precarias condiciones de vivienda, los bajos niveles educacionales, las malas

condiciones sanitarias, una inserción inestable en el aparato productivo, actitudes de desaliento y anomia, poca participación en los mecanismos de integración social, y quizá la adscripción a una escala particular de valores, diferenciada en alguna medida de la del resto de la sociedad" (Altimir, 1979, pág. 1 y 2).

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 1997) sostiene que la pobreza se refiere a la incapacidad de las personas de vivir una vida tolerable, y distingue entre pobreza de ingresos y pobreza humana. La primera alude a la privación en una sola dimensión –el ingreso–, ya sea porque se considera que ese es el único empobrecimiento que interesa o que toda privación puede reducirse a un denominador común. En cambio la segunda responde al empobrecimiento en múltiples dimensiones: la privación en cuanto a una vida larga y saludable, al conocimiento, a un nivel digno de vida y a la participación. El concepto de pobreza humana considera que la falta de ingreso suficiente es un factor importante de privación, pero no el único.

En dicho sentido, si bien hay dimensiones del bienestar que se cubren con bienes y servicios que se adquieren en los mercados, existen otras que el ingreso no compra. Entre estas últimas destacan los bienes públicos y los privados que son dispuestos en forma subsidiada por los gobiernos –los bienes meritorios o preferentes que en su momento describieron Musgrave y Musgrave (1992)–, debido a los beneficios colectivos o externalidades positivas, que se derivan del acceso universal a dichos bienes y a que sin un subsidio no serían provistos de forma adecuada por el mercado, ya sea porque muchos carecen de la capacidad económica para adquirirlos o porque no los valoran lo suficiente, por tener una visión centrada en el corto plazo y en la satisfacción de otras necesidades inmediatas. Respecto de los primeros –bienes públicos–, su provisión no disminuye con el consumo individual, sino que la misma oferta está disponible para el consumo colectivo y es difícil impedir que un individuo en particular lo consuma una vez que está disponible (por ejemplo, espacios públicos de carácter recreativo). Los segundos –bienes subsidiados–, incluyen los servicios sociales, como educación, salud, saneamiento ambiental y vivienda, que tienden a ser provistos en forma total o parcialmente subsidiada. La mayor parte de estos

Recuadro I.2 ENFOQUES NORMATIVOS DEL BIENESTAR

Los enfoques normativos del bienestar constituyen macrovisiones del ordenamiento social y representan un marco de referencia para la discusión acerca de las privaciones socioeconómicas y la pobreza. Entre ellos destacan:

El utilitarismo.

Esta teoría postula que el bien de las personas reside en la satisfacción de sus preferencias individuales; mientras que el bien social consiste en maximizar una función de bienestar social, construida a partir de la agregación de las preferencias individuales. El utilitarismo define en primer lugar lo bueno –por ejemplo, maximizar la suma de las utilidades individuales–, para después definir como correctas las acciones que favorecen el avance de tales fines. En este sentido, es una teoría racional, puesto que busca las mejores acciones para conseguir los objetivos definidos. Así, las reglas de comportamiento que cada sociedad establece son aquellas más favorables a su propio desarrollo.

Este enfoque supone que todos los conceptos que interesan a las personas –derechos, ideales y otros– pueden ser reducidos a preferencias. La utilidad o bienestar de los individuos no es una variable observable, sino una función de variables observables, como es el caso del ingreso. El ingreso produce utilidad, ya que representa capacidad de compra para adquirir los bienes y servicios que satisfacen las preferencias de las personas. Desde esta mirada, la pobreza se definiría en términos de un nivel de bienestar mínimo a alcanzar por parte de cada persona, cuyo equivalente en términos de ingresos es la línea de pobreza.

La justicia como imparcialidad.

Teoría desarrollada por John Rawls (1971), que postula que una sociedad es una asociación cooperativa, cuyos participantes tienen un interés común en los frutos que se derivan de la cooperación social, a la vez que un conflicto sobre la distribución de los beneficios y responsabilidades de la vida en sociedad. La resolución del conflicto compete a los principios de la justicia, que en último término determinan la estructura básica de la sociedad. El sujeto de la justicia son las instituciones básicas de la sociedad, que tienen efectos fundamentales y duraderos sobre la distribución de los derechos y beneficios de la cooperación social entre las personas.

Esta perspectiva es de tipo contractualista. Los principios de justicia son el resultado de un proceso abstracto de deliberación sobre bases racionales. El primer principio determina la igualdad en la distribución de los derechos humanos fundamentales; el segundo acepta la desigualdad en la distribución de los bienes socioeconómicos –ingreso, riqueza y poder, entre otros–, en la medida en que tal condición beneficie a todos. El primero necesariamente debe anteceder al segundo, en el sentido de que las libertades políticas y civiles allí establecidas no pueden ser transadas por ganancias en la esfera económica y social.

La teoría de la justicia se centra en la distribución de los bienes primarios, definidos como aquellos recursos de uso amplio que las personas desean, independientemente de cuáles sean los proyectos de vida que tengan. Este enfoque difiere de los que se centran en los resultados antes que en los medios, propio de la corriente utilitarista, y, por tanto, supera algunas de sus dificultades –comparación de preferencias y función única de bienestar social–. La definición de los bienes primarios es amplia y abarca las libertades y las oportunidades, el ingreso y la riqueza, el poder y el

servicios representan bienes privados, donde la exclusión por precio es posible y existen beneficios colectivos al favorecer su consumo de manera extensa, como en los casos de las prestaciones curativas de salud, la conexión a agua potable y la vivienda residencial, entre otros.

La provisión pública de los servicios sociales está relacionada con la acción redistributiva que ejercen los Estados. De hecho, el gasto público en este tipo de servicios representa la mayor parte de los mecanismos de redistribución en los países en desarrollo. Se trata de servicios que cubren necesidades básicas de la población, a la vez que contribuyen a la formación de capital humano, de modo que son funcionales a la superación de la pobreza y a la mayor igualdad de oportunidades. Además responden, en mayor o menor medida, a una lógica de desmercantilización, mediante la que las sociedades

optan por dejar fuera de las reglas del mercado el suministro de un conjunto de bienes y servicios, cuyo acceso es garantizado bajo la forma de derechos sociales (Esping-Andersen, 1990)⁴.

Hay aspectos esenciales del bienestar que dependen del acceso a bienes y servicios no económicos, tales como la libertad de pensamiento, de creencia, de afiliación, de reunión, de elegir y ser elegido, que han sido reconocidos ya por largo tiempo como derechos civiles y políticos fundamentales de las personas. Sin embargo, son los aspectos económicos del bienestar los que conforman el ámbito tradicional de la pobreza y hacen necesario el acceso a bienes y servicios que tienen costos de oportunidad. La manera de comprender, conceptualizar y medir la pobreza depende en buena medida de cómo se concibe el bienestar, qué lo compone y cómo se obtiene (véase el recuadro I.2)

⁴ Según Esping-Andersen (1990), la desmercantilización opera en distintos niveles de profundidad, de acuerdo al tipo de Estado de bienestar. En la modalidad liberal o residual, el acceso a bienes y servicios está reservado solo a aquellos grupos que pueden demostrar situaciones de necesidad. El Estado de bienestar corporativo asigna beneficios sobre la base de esquemas de seguridad social, que tienden a estratificar a la población según su afiliación ocupacional. Por su parte, la modalidad del Estado de bienestar social aspira a ofrecer derechos sociales en forma igualitaria y universal, por medio de una oferta lo suficientemente generosa como para retener a los grupos más acomodados dentro de la provisión pública.

Recuadro 1.2 (conclusión)

autorrespeto. Para Rawls, este último es el más importante de los bienes primarios, ya que está referido a la capacidad que poseen las personas para desarrollar proyectos de vida.

Funcionamientos y capacidades.

Para Amartya Sen (1976, 1981, 1984 y 1985) existe una categoría intermedia, denominada funcionamientos, que hace de puente entre los medios y los logros. Los funcionamientos son los constituyentes del bienestar: estar sano, bien nutrido, ser educado, participar de la sociedad y estar integrado a esta, entre otros. El énfasis aquí está puesto en actividades –ser y hacer–, antes que en posesiones. Las capacidades constituyen vectores de funcionamiento que entregan posibilidades y libertades para vivir uno u otro tipo de vida, de acuerdo a los proyectos de cada persona. Sen postula que –y esta es la variable esencial en su enfoque– debe existir igualdad en los funcionamientos y logros. La pobreza es la privación de capacidades que posibilitan los funcionamientos, esto es, carencias en aspectos que son constituyentes fundamentales del bienestar, que hacen que las personas no tengan la libertad para vivir vidas largas, saludables e integradas socialmente. Las dimensiones con mayor relevancia serían la capacidad para evitar la muerte prematura, la enfermedad y la desnutrición, la capacidad de integración social por medio de competencias literarias y numéricas, la capacidad de tener albergue y refugio ante las inclemencias del tiempo y la capacidad de estar empleado. La falta de ingresos es reconocida por Sen como un factor importante, pero incompleto respecto de la pobreza. Los ingresos tienen un fin instrumental y son un medio para lograr las capacidades que otorgan libertad a las personas para vivir las vidas que quieren vivir.

El bienestar como vida autodeterminada.

Retomando la centralidad de la libertad presente en el enfoque de Sen, David Levine (2008) ha definido la pobreza como la imposibilidad de determinar de forma creativa la propia existencia, es decir, como la falta de capacidades y oportunidades para decidir y autodeterminar el potencial de cada uno en el ejercicio de su libertad. De ello se desprenden responsabilidades compartidas por el Estado y el mercado, no solo para asegurar un contexto social que permita a las personas autodeterminar su vida, sino también para ayudar a quienes no logran aprovechar ese contexto mediante aseguramiento social, educación y salud, entre otros. La pobreza, en ese sentido, se concibe como la falta de algo vital para existir como individuo libre. En ese proceso, el desempeño de actividades cualitativamente gratificantes –el trabajo no rutinario y creativo– tiene un papel central.

Fuente: Osvaldo Larrañaga, “La medición de la pobreza en dimensiones distintas al ingreso”, serie Estudios estadísticos y prospectivos, N° 58 (LC/L.2785-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre de 2007. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 1680-8789; David Levine, *Welfare, Right and the State*, Nueva York, Routledge, 2008.

1. Pobreza infantil

Si bien no hay en la actualidad un único enfoque para definir y medir la pobreza infantil, la mayoría de los estudios y de las organizaciones que abordan esta problemática la entiende como un fenómeno multidimensional y reconocen que, para entender lo que le sucede a los niños y niñas que viven en esta situación, es imprescindible comprender el contexto social de pobreza y desigualdad en el que se insertan, ya que claramente no son actores aislados⁵.

En el Estado mundial de la infancia 2005, se afirma que “los niños y las niñas que viven en la pobreza sufren una privación de los recursos materiales, espirituales y emocionales necesarios para sobrevivir, desarrollarse y prosperar, lo que les impide disfrutar sus derechos, alcanzar su pleno potencial o participar como miembros plenos y en pie de igualdad en la sociedad” (UNICEF, 2005, pág. 18).

En esta aproximación a la pobreza infantil destaca no solo la naturaleza multidimensional de este fenómeno, sino que además,

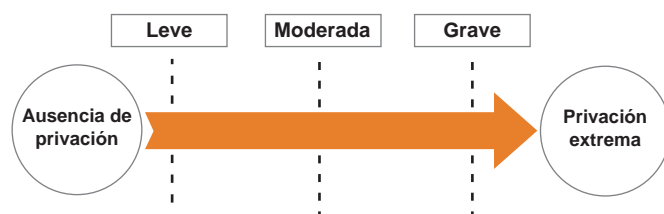
como lo señala Minujin (2005), en la definición también es central, junto con la privación material, el acceso a los servicios básicos y otros factores vinculados a la discriminación y a la exclusión que afectan el desarrollo psicosocial de los niños, niñas y adolescentes, superando de este modo la visión estrictamente monetaria –de bienes transables en el mercado– que suele ser predominante en muchos de los estudios sobre pobreza.

Es importante resaltar el hecho de que la mayoría de las definiciones de pobreza que se manejan en la actualidad, además de ampliar los márgenes de los análisis de la pobreza por ingreso, presentan un vínculo explícito entre la pobreza de los niños y la violación de sus derechos humanos, lo que da lugar a la aplicación de un enfoque de derechos no solo en los estudios, sino fundamentalmente en las decisiones de política. Asimismo, las consideraciones relativas al vínculo entre desigualdad de género y pobreza no son menores, por lo que es esencial la adopción de un enfoque que incorpore una perspectiva que dé cuenta del acceso desigual de mujeres y hombres al ingreso y a los activos que lo producen. Por cierto, la

⁵ Véase una síntesis de las principales aproximaciones conceptuales de la pobreza infantil en Minujin, Delamónica y Davidziuk (2006).

Diagrama I.1 SUCESIÓN DE LA PRIVACIÓN

La privación puede ser entendida como una sucesión continua, que va desde la ausencia de privación hasta la privación extrema, pasando por la privación leve, moderada y grave.



Para medir el índice de pobreza absoluta en los niños, es imprescindible definir los límites de medición, en el caso de la privación grave o severa, de los medios necesarios para atender las necesidades humanas básicas en términos de:

- | | |
|-----------------------------|-----------------------|
| 1. Alimentos | 5. Vivienda |
| 2. Agua potable segura | 6. Educación |
| 3. Instalaciones sanitarias | 7. Información |
| 4. Salud | 8. Acceso a servicios |

Fuente: David Gordon, "Cómo monitorear el derecho a la salud", Educación en Derechos Humanos con Aplicación en Salud (EDHUCASALUD)/Federación Internacional de Organizaciones de Derechos Humanos y Salud (IFHHRO), Conferencia EDHUCASALUD/IFHHRO 2006. Exclusión y derecho a la salud. La función de los profesionales de la salud, Lima, 2007.

aproximación conceptual a la pobreza infantil que se utiliza en el presente estudio tiene efectos sobre la definición de los indicadores para su medición, así como sobre la identificación de los niños, niñas y adolescentes que viven en situación de pobreza, su alcance y las necesidades de las que son portadores.

El enfoque de derechos es considerado como un marco conceptual y de acción, que debe ser utilizado tanto en el ámbito del desarrollo como en el de la reducción de la pobreza (Abramovich, 2006). Uno de los aportes más importantes de este enfoque, con respecto a la reducción de la pobreza, tiene que ver con el otorgamiento de poder a los pobres, pues la gran mayoría de los derechos humanos están relacionados con los derechos de las personas a ciertas libertades, lo que deviene necesariamente en una ampliación de su libertad de acción para estructurar sus propias vidas (ACNUDH, 2004). En este sentido, el concepto de empoderamiento de los sectores excluidos reconoce que ellos son titulares de derechos, lo que obliga al Estado a realizar u omitir ciertas acciones, y apunta a reforzar el ejercicio de estos derechos para que sean parte del desarrollo de políticas y programas de reducción de la pobreza (Pautassi, 2007). Por otra parte, los derechos humanos poseen una doble dimensión: son constitutivos, pues tienen un valor intrínseco, y a la vez son instrumentales, en

tanto posibilitan el goce del bienestar. En ese sentido la pobreza –en particular la pobreza extrema– y la imposibilidad del goce efectivo de los derechos están íntimamente ligadas, ya que la primera ocurre en situaciones en las que los derechos son denegados o violados de forma sistemática (Sengupta, 2005).

En definitiva, el aporte de este enfoque a las estrategias de reducción de la pobreza contribuye a lograr que los individuos y los grupos excluidos y vulnerables sean tratados sobre una base igualitaria y no discriminatoria (ACNUDH, 2004).

UNICEF (2004) sostiene que el concepto de pobreza infantil, junto a las estimaciones de sus alcances, puede ser construido sobre el principio de acceso a un número específico de derechos económicos y sociales. El incumplimiento de estos implicaría, por ejemplo, muerte prematura, hambre, desnutrición y falta de acceso al agua potable, servicios sanitarios, servicios médicos e información y educación, con las consecuencias que ello conlleva. En esta dirección, se entiende la pobreza infantil desde una perspectiva que prevé las privaciones de los derechos de los niños, proponiendo, de este modo, un enfoque basado en derechos humanos, cuya aplicación redundaría en la reducción de este flagelo.

La exclusión de los niños y niñas del derecho a recibir servicios básicos puede ser producto de factores como la pobreza a gran escala –pero también de disparidades en el acceso a los servicios–, o motivos relacionados con el ingreso y el lugar de residencia, así como por la discriminación basada en el género, en el origen étnico y racial o en la discapacidad. La vulneración del derecho a la protección –ausencia de una entidad oficial de protección estatal para los niños y niñas privados del apoyo de la familia, y la consiguiente asunción por parte de estos de obligaciones propias de adultos– también expone a los niños y niñas a la exclusión (UNICEF, 2005). El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2000) asume la problemática de la exclusión social, como la falta de reconocimiento de derechos básicos o, en el caso de que este exista, como la imposibilidad de acceder al sistema político y legal necesario para hacer de esos derechos una realidad y asegurar el ejercicio de ellos.

Siguiendo estas aproximaciones, se entiende la exclusión como una condición relacionada directamente con la pobreza infantil, por lo que la integración social se convierte en un tema fundamental en su estudio. La ciudadanía y su reconocimiento pasan entonces a tomar mayor relevancia. Según O'Donnell (2004), la ciudadanía posee dos dimensiones: la primera tiene que ver con los derechos y obligaciones logrados sobre la base de la existencia de un régimen democrático, dimensión que hace referencia a las

posibilidades de participación existentes en una democracia, como la de ser elegido para cargos públicos y votar en elecciones, entre otros, las que afectan por ley a los adultos. La segunda dimensión se refiere al estatus adquirido por cualquier persona por el solo hecho de ser parte de una nación. Todo individuo, sin importar su edad, sexo, etnia o procedencia debe contar con una serie de derechos y obligaciones que le son inherentes. La ciudadanía es, entonces, un elemento de integración, contrario a la exclusión. Marshall y Bottomore (1998), por su parte, proponen un enfoque más global de la ciudadanía, entendida como "todo el campo que va desde el mínimo bienestar y seguridad económica, hasta el derecho a compartir en su totalidad la herencia social y vivir una vida digna" (Palma y Urzúa, 2005, pág. 35).

En este sentido, los gobiernos son actores principales, en la medida en que deben desempeñar una función activa en el diseño y ejecución de políticas que proporcionen el reconocimiento de ciudadanía a todos los habitantes de un país, para luego avanzar en garantizar derechos y acceso a servicios básicos que ataquen el problema de la exclusión y de la pobreza. Bajo este enfoque, es necesario identificar, junto a los niveles de pobreza, la extensión y profundidad de ella, y el grado de cumplimiento tanto de la condición de ciudadanía para la población como de los derechos básicos acordados en la Convención sobre los Derechos del Niño, ya que es el afianzamiento de la condición de ciudadanos, junto con la protección de sus derechos, lo que condicionaría el impacto de la pobreza infantil y, en definitiva, su erradicación.

C. MEDICIÓN DE LA POBREZA INFANTIL⁶

Teniendo en consideración los aspectos conceptuales anteriormente reseñados, en el presente estudio se muestran datos relativos a la pobreza infantil sobre la base de dos grandes tradiciones metodológicas: métodos indirectos, representados en este caso por la medición de la pobreza según ingresos, y métodos directos, cuya versión más habitual ha sido la de las necesidades básicas insatisfechas (NBI)⁷, que en esta investigación fue adaptada para medir las privaciones en la infancia bajo el enfoque de derechos, inspirándose en la propuesta de la Universidad de Bristol que se explicará más adelante.

A continuación se reseñan las características de ambas aproximaciones y se presenta el análisis combinado de la pobreza que utiliza de manera simultánea ambos procedimientos.

1. El método del ingreso

Entre las mediciones indirectas del bienestar utilizadas por todos los países de la región para medir la desigualdad y la pobreza, la CEPAL promueve el método del costo de la canasta de necesidades básicas, que se basa en la medición del ingreso corriente de los hogares y su expresión a nivel individual (per cápita), sin incorporar medidas de equivalencia⁸. Esto implica la determinación del costo de una canasta mínima de alimentos, construida a partir de la valorización monetaria de los alimentos que forman parte del patrón de consumo de un grupo de referencia que alcanza a satisfacer mínimamente sus necesidades energéticas, para lo que se considera un nivel moderado de actividad. Lo anterior permite determinar un primer umbral monetario, en el que el hogar y sus miembros son considerados en extrema pobreza o indigencia (línea de indigencia).

Actualmente, la CEPAL elabora una línea de pobreza alimentaria de carácter real y normativa, que representa el costo de una canasta anclada en ciertas pautas nutricionales, en relación con los hábitos de consumo y los precios de mercado que enfrenta la población. El proceso de construcción incluye varios puntos, que pasan por la determinación de los requerimientos energéticos, la selección de un grupo de referencia cuyo consumo familiar satisface en promedio el umbral nutricional, la determinación del contenido y la valoración del costo de la canasta de alimentos (Grupo de Expertos sobre Estadísticas de Pobreza, 2007).

La determinación del costo de la canasta de necesidades no alimentarias –vestuario, vivienda, transporte y comunicaciones, entre otros–, cuya composición se basa en la observación del grupo de referencia descrito anteriormente, se hace a partir del inverso del coeficiente de Engel o multiplicador de Orshansky fijo, que duplica el valor de la canasta alimentaria, lo que permite establecer un segundo umbral monetario, bajo el que los hogares y sus miembros son considerados pobres (línea de pobreza).

⁶ Una primera versión de la metodología utilizada en este estudio y de sus hallazgos preliminares se encuentran en Espíndola y Rico (2010).

⁷ Este enfoque de medición directa de la pobreza implica una cierta definición del bienestar, que se establece a partir de la selección de un conjunto de necesidades que los hogares deben cubrir satisfactoriamente. Dicho método distingue entre necesidades absolutas y necesidades relativas; las primeras son aquellas cuya satisfacción es indispensable para la existencia humana, independiente del medio social en que se desenvuelve la persona, y las segundas son aquellas que, si bien no son necesarias para la supervivencia, son esenciales para que las personas puedan integrarse de manera adecuada a su entorno social. En ese sentido, el bienestar se concibe como una combinación de necesidades absolutas y relativas, que deben estar cubiertas para garantizar no solo la supervivencia, sino también la integración armónica de las personas a la vida en sociedad (Feres y Mancero, 2001a).

⁸ La CEPAL hace correcciones a los datos, debido a la falta de respuesta a algunas preguntas sobre los ingresos por parte de los asalariados, los trabajadores independientes y los jubilados, así como para atenuar los probables sesgos por subdeclaración. Esta última operación se lleva a cabo mediante la comparación de las partidas de ingreso de la encuesta con las resultantes de una estimación de la cuenta de ingresos y gastos de los hogares del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN), en un intento por acercarse a las recomendaciones del Grupo de Canberra (Canberra Group, 2001).

Cuadro I.1
DEFINICIÓN DE INDICADORES Y UMBRALES DE PRIVACIÓN SEVERA Y MODERADA ENTRE LOS NIÑOS

Niveles de privación	Moderada (incluye el umbral de privación severa)	Severa/ Grave	Unidad de análisis en la que se mide y a la que se aplica el indicador	Artículo violado de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño ^c
Dimensiones e indicadores de privación				
Nutrición^a – relación peso/edad – relación talla/edad	Insuficiencia ponderal moderada-grave (desnutrición global) o baja talla para la edad moderada-grave (desnutrición crónica): menos de -2 desviaciones estándar respecto del patrón de referencia	Insuficiencia ponderal grave o baja talla grave: menos de -3 desviaciones estándar respecto del patrón de referencia	Niños de 0 a 4 años	24 (2) (c) Salud
Agua potable Acceso al agua potable según: - origen - suministro - tiempo de acceso (si está disponible)	- Origen del agua por pozo o noria - Suministro de agua fuera de la vivienda y fuera del predio (pilones públicos, camiones aljibe u otros)	Origen inseguro del agua: fuentes naturales de agua (ríos, vertientes) En el caso de la disponibilidad de algún indicador de tiempo de acceso a la fuente de agua, 15 minutos o más	Vivienda. Niños y adolescentes de 0 a 17 años	24 (2) (e) Salud
Saneamiento Conexión a sistema de alcantarillado (eliminación de excretas)	Sin conexión a alcantarillado (por ejemplo, pozos negros) o acceso fuera de la vivienda o predio	Sin servicio de eliminación de excretas (por ejemplo, directo al río)	Vivienda. Niños y adolescentes de 0 a 17 años	24 (2) (c) Salud
Vivienda – razón de personas por dormitorio o pieza – material del piso, de los muros y del techo	Hacinamiento: tres o más personas por dormitorio –o pieza– (excluye baño y cocina). Viviendas con piso de tierra ^b , materiales de construcción inseguros (muros o techos de barro o materiales similares)	Hacinamiento: cinco o más personas por dormitorio –o pieza–. Viviendas transitorias (carpas y similares), muros o techos fabricados con materiales de desechos	Vivienda. Niños y adolescentes de 0 a 17 años	27 (3) Estándar de vida
Educación Asistencia escolar y número de años de estudio completados	Niños y adolescentes que, habiendo asistido a la escuela, hicieron abandono de ella antes de completar la enseñanza secundaria	Niños y adolescentes que no han asistido nunca a la escuela	Niños desde 7 u 8 años hasta 17	28 (1) (a) y (b) Educación
Información Acceso a electricidad, tenencia de radio, televisión o teléfono	Sin acceso en la vivienda a electricidad, a teléfono (fijo o móvil), a radio y televisión (al menos dos componentes no disponibles)	Sin acceso en la vivienda a electricidad, teléfono (fijo o móvil), radio y televisión (simultáneamente)	Hogar. Niños y adolescentes de 0 a 17 años	13/17 Información

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)-TACRO, sobre la base de David Gordon y otros, *Child Poverty in the Developing World*, Bristol, The Policy Press, 2003a.

Nota: Es importante destacar que las situaciones definidas son de privación, por lo que los umbrales son determinados implícitamente, como situaciones de mayor bienestar al mencionado en cada celdilla. Las definiciones operacionales de los umbrales fueron consultadas con la Oficina Regional de UNICEF, para su validación por las oficinas nacionales de la misma institución.

^a Estos indicadores se obtuvieron de las DHS y se elaboró un conjunto de modelos de estimación de la probabilidad de estar desnutrido con regresiones logísticas binarias, que se aplicó posteriormente a las encuestas de hogares (véase el anexo 2).

^b A diferencia del estudio de Bristol, en que se consideró el piso de tierra como privación severa, acá se definió como privación moderada debido a la extensión de esta solución habitacional que impedía una adecuada gradación de situaciones de déficit.

^c Para más detalles de los artículos de la Convención sobre los Derechos del Niño, véase <http://www.unicef.es/documentación/upload/CDN_06.PDF>.

Un niño es pobre cuando no puede ejercer cualquiera de sus derechos, aunque sea solo uno.

De la misma forma que en el método de las privaciones múltiples, a partir de estos dos umbrales se elaboran tres categorías para clasificar a los niños, de acuerdo a su capacidad potencial de satisfacer las necesidades básicas por mecanismos de mercado. Esto se hace por medio de la comparación del ingreso per cápita con las líneas de indigencia y pobreza, para así identificar a aquellos con insuficientes niveles de bienestar: los indigentes y los pobres no indigentes de los no pobres. Asimismo, se utiliza el índice de agregación de la pobreza, que corresponde a la familia de índices paramétricos propuestos por Foster, Greer y Thorbecke (1984), conocidos como FGT. Para más detalles, véase el anexo 1.

2. El método de las privaciones múltiples

El intento más importante a escala mundial para medir la pobreza infantil bajo un enfoque de derechos fue realizado por UNICEF, junto con investigadores de la Universidad de Bristol y de la London School of Economics. Se le considera la primera estimación científica de la pobreza infantil en los países en desarrollo (Grupo de Expertos sobre Estadísticas de Pobreza, 2007). En este estudio se enumeró una lista de derechos esenciales para afianzar el bienestar de los niños y, en consecuencia, se definieron diversos umbrales de privación para operacionalizar la medición de la pobreza infantil (Gordon y otros, 2003a). Este conjunto de indicadores toma como principio los derechos de los niños en las dimensiones de nutrición adecuada, agua potable, servicios sanitarios aceptables, salud, vivienda, educación e información (Minujin, Delamónica y Davidziuk, 2006).

En el estudio citado se utilizó una conceptualización de la privación concebida como un continuo, que va desde la no privación hasta la privación extrema y proporciona definiciones operacionales para cada nivel (véase el diagrama I.1).

Otro aspecto destacable, derivado del argumento de que las necesidades de los niños difieren en grado y tipo de las de los adultos, es que la unidad de análisis es el niño y no el hogar, como en los métodos tradicionales. Esto pese a que las necesidades de adultos y niños se pueden superponer en ciertos aspectos y, por tanto, en ocasiones es difícil separar las condiciones y experiencias de los menores de las de los adultos en la misma familia. Con todo, se mantiene la

necesidad de estudiar la pobreza infantil desde la perspectiva de los niños, niñas y adolescentes, fundamentalmente dado que las intervenciones de política tendrán en ellos repercusiones diferentes que en los adultos.

En el estudio de Bristol se utilizaron las Encuestas Demográficas y de Salud (DHS) y la Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerado (MICS). Lamentablemente, pese a la disponibilidad de nuevas encuestas de este tipo, en América Latina y el Caribe la cobertura regional de estas es baja.

Para analizar el ingreso se recurrió a las encuestas de hogares –disponibles para 18 países de la región–, complementadas por las DHS y las MICS más recientes (véase el anexo 4). Este hecho obligó a adaptar los indicadores definidos a su disponibilidad en las encuestas de hogares, así como en los censos de población y vivienda, empleados para localizar espacialmente las concentraciones geográficas de la pobreza infantil.

Los umbrales de privación operacionalizados en la medición de 2003, sobre la base de los indicadores de Bristol, solo hacían referencia a las situaciones más graves de privación infantil. En el presente estudio se optó por seguir el criterio anterior, pero definiendo además umbrales para distinguir situaciones de privación moderada, que también reflejan necesidades insatisfechas que afectan el bienestar y desarrollo de los niños.

En el cuadro I.1 se ilustran las dimensiones que comprenden las necesidades básicas cuya satisfacción es clave para el desarrollo infantil, los indicadores que las representan y que están disponibles en los instrumentos mencionados y los umbrales que indican la privación moderada y severa. A excepción de las carencias nutricionales, debido a la falta de información suficiente en las encuestas de hogares y en los censos de la región, no se pudieron incluir indicadores sobre las privaciones relacionadas con la salud infantil de acuerdo a los indicadores de Bristol.

Sobre la base del enfoque de derechos de la infancia, en el presente estudio se optó por considerar cada privación como indicador de pobreza, ya que viola o impide cumplir al menos un derecho. Ciertamente un niño puede verse afectado por decisiones de sus

Recuadro I.3**LA MEDICIÓN DE LA POBREZA REALIZADA POR EL BANCO MUNDIAL Y SU RECIENTE ACTUALIZACIÓN**

El Banco Mundial, para efectos de disponer de una medida de pobreza absoluta comparable entre las distintas regiones y países en desarrollo, ha utilizado durante las últimas décadas un estándar internacional, construido sobre la base de las líneas nacionales de pobreza adoptadas por los países con los menores niveles de ingreso per cápita del mundo.

Esta aproximación exige que dos personas con el mismo poder adquisitivo sean tratadas igual, aun cuando vivan en diferentes países. Dado que las economías en desarrollo entregan salarios más bajos, que conducen a menores precios para bienes no transados internacionalmente, una unidad de moneda local tendrá mayor poder de compra a nivel nacional que en la economía global. El Banco Mundial ha utilizado la paridad de poder adquisitivo (PPA), que implica la conversión de una moneda local a una moneda de referencia (dólares), en términos de equivalencia de poder adquisitivo.

Siguiendo esta lógica, en 1991 se estimó una línea internacional de pobreza equivalente a un dólar PPA diario, a precios de 1985. En el año 2000 la línea fue recalculada a precios de 1993 y se fijó en 1,08 dólares PPA.

En 2005 el Banco coordinó un ejercicio de actualización de los valores PPA, que procuró corregir algunos problemas de las mediciones anteriores. Entre ellos, cabe mencionar los sesgos en las encuestas de precios utilizadas y la falta de estándares claros en la selección y valoración de los bienes sujetos a comparación internacional. Así, es plausible que los bienes considerados en 1993 fueran de menor calidad en los países pobres que en el mercado norteamericano. De este modo, para el Programa de Comparación Internacional (PCI), los valores PPA 1993 subestimaban el costo de la vida en los países más pobres.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Panorama social de América Latina 2008 (LC/G.2402-P), Santiago de Chile, diciembre de 2008c. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.89; Thomas Pogge, La pobreza en el mundo y los derechos humanos, Barcelona, Paidós, 2005; y Hacer justicia a la humanidad, México, Fondo de Cultura Económica, 2009.

padres, discriminaciones comunitarias o problemas de salud que deriven en desnutrición, circunstancias no asociadas a situaciones de insuficiencia de recursos o acceso a servicios sociales básicos, pero que constituyen en sí un incumplimiento de sus derechos. Los Estados, al ratificar la Convención sobre los Derechos del Niño, se obligan a cumplir con todos los derechos infantiles hasta el máximo de recursos disponibles, lo que incluye solventar costos de salud difíciles de cubrir por los hogares y velar porque no haya situaciones de discriminación, entre otros deberes. La medición de la pobreza bajo un enfoque de derechos implica, por tanto, considerar pobre a un niño ante el incumplimiento de cualquiera de sus derechos, aunque sea uno solo. En el método general de las necesidades básicas insatisfechas se le denomina criterio de la correalización, donde se considera los indicadores como sustitutos perfectos, los hogares o personas con al menos una privación son pobres (Grupo de Expertos sobre Estadísticas de Pobreza, 2007). Por el mismo motivo, se construyeron umbrales a nivel nacional sin diferenciaciones entre zonas urbanas y rurales –a pesar de que en las zonas rurales hay mayores dificultades de acceso a servicios básicos, debido a los altos costos de inversión–, ya que los derechos rigen en cualquier contexto.

De esta forma, el proceso de identificación de los niños en situación de pobreza consistió en la determinación del número de factores en los que se presenta una situación de privación. Para determinar quiénes sufrían de una situación de pobreza severa o grave, se hizo

un conteo del número de dimensiones en que un niño presentaba una situación de privación severa, siendo clasificados de esta forma aquellos que presentaban al menos una privación grave. Un procedimiento similar sirvió para identificar a los niños en situación de pobreza moderada (al menos una privación moderada).

El índice de agregación utilizado corresponde a una familia de índices presentada por Bourguignon y Chakravarty (2003), similar a la desarrollada por Foster, Greer y Thorbecke (1984), la que cumple con los principios axiomáticos de Sen (1976) y otros. Para más detalles, véase el anexo 1.

3. Clasificación conjunta según el método de las privaciones múltiples y el método del costo de la canasta de necesidades básicas

Las distintas propuestas de integración de los dos métodos desarrollados buscan superar las diversas limitaciones de uno y otro. Las propuestas que predominan consisten básicamente en crear un diálogo entre ambos métodos por medio del cruce de sus categorías principales, dando origen a una clasificación de situaciones que permite combinar las reflexiones individuales de cada uno. Con esto se pueden establecer recomendaciones de política acordes a las situaciones particulares definidas por las diferentes combinaciones de privación objetiva de necesidades e insuficiencia de ingresos. Las versiones que combinan de forma bidimensional ambos métodos –de recursos y de privación– fueron utilizadas inicialmente en

América Latina, la propuesta original fue liderada por Kaztman (CEPAL y DGEC, 1988).

Entre las mayores limitaciones de estas propuestas se encuentra la no disponibilidad del conjunto de datos que haga factible la aplicación de las herramientas de ambos métodos, sobre la base de una misma fuente primaria. De esta forma, pese a sus evidentes ventajas analíticas, no ha gozado de un desarrollo extendido en la región, más allá de experiencias puntuales. En el marco de este proyecto, el uso de las encuestas de hogares de los diversos países de la región ha permitido la superación en buena medida de las restricciones señaladas.

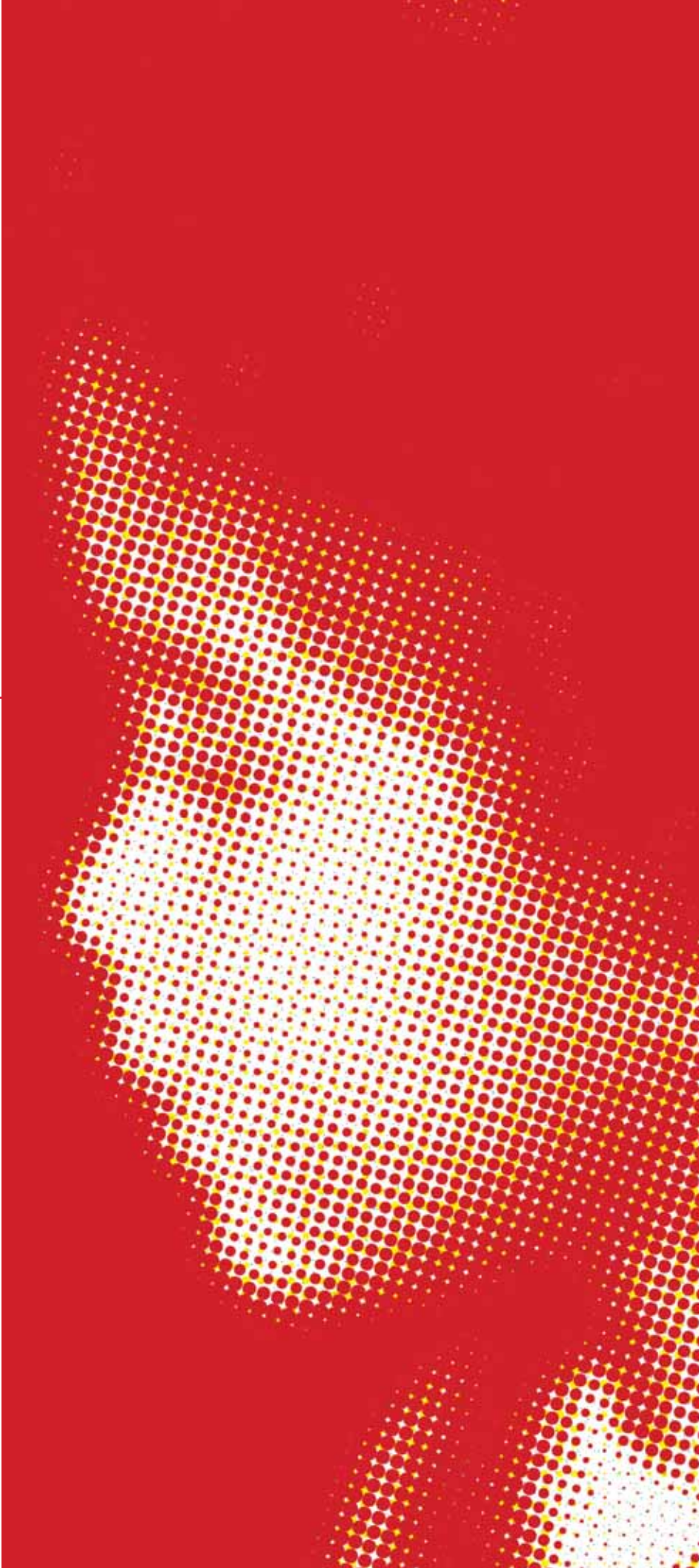
Pese a los reparos ya planteados a la integración de ambos métodos, y habida cuenta de que el método de medición de la pobreza infantil utilizado adapta los indicadores a las especificidades y gravedades de las privaciones en la infancia, se procedió a utilizar una clasificación combinada de los resultados de ambos métodos, en forma similar a la propuesta original, que combinaba los ingresos con el método de las necesidades básicas insatisfechas. Esta utilidad radica principalmente en la posibilidad de aislar y caracterizar en forma pormenorizada a los niños, de acuerdo al grado de vulneración de sus derechos por medio de las diversas privaciones y de las insuficiencias de ingreso en sus hogares, lo que hace posible establecer recomendaciones de política pública que se ajusten al nivel e intensidad de la pobreza infantil y a los factores asociados específicos de cada grupo de casos. Dicha integración también hace posible un análisis dinámico que permite expresar mejor las diferentes facetas de la pobreza como fenómeno multidimensional (Beccaria y Minujin, 1991).

Finalmente, cabe destacar que la elaboración de una medida de privaciones múltiples que considera dos umbrales de privación por dimensión –el método NBI solo utiliza un umbral–, junto a la posibilidad de distinguir hogares indigentes y pobres no indigentes según el método monetario descrito, aumenta en forma exponencial la riqueza de informaciones, conclusiones y recomendaciones de política. Esto porque analiza en forma aún más pormenorizada las combinaciones de insuficiencia de ingresos y las privaciones múltiples en varios niveles, y puede desagregar esta última medida y caracterizar cada uno de los factores de privación que vulneran los derechos de la infancia.

En los siguientes capítulos se muestran los principales resultados de las mediciones aplicadas en el estudio, que dan cuenta de magnitudes de la pobreza infantil muy significativas y transforman a los programas para combatirla en un imperativo para el rediseño de la política social en los países de América Latina y el Caribe.

[CAPÍTULO. II]

LA POBREZA INFANTIL
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
DESDE LA PERSPECTIVA
DE LOS DERECHOS



LA POBREZA INFANTIL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS DERECHOS

América Latina y el Caribe es una de las regiones más desiguales del mundo. Gran parte de esta desigualdad está asociada a la distribución del patrimonio y otros activos, así como a las características de funcionamiento del mercado de trabajo. En la mayoría de los países de la región, la heterogeneidad productiva que caracteriza a las economías devela deficiencias estructurales en el mercado laboral, que se manifiestan en la creación insuficiente de puestos de trabajo, segmentaciones del empleo y prácticas de contratación que afectan negativamente a los que tienen menos educación, a los de mayor edad, a los más jóvenes y a las mujeres.

El empleo informal mantiene el predominio en la región, absorbiendo actualmente alrededor del 53% de la fuerza de trabajo ocupada (CEPAL, 2008d). Además, una alta proporción del empleo asalariado se ha precarizado a raíz de las políticas de flexibilización laboral, por lo que parte de la fuerza de trabajo se ha visto impulsada –u obligada– a autoemplearse, la mayoría de las veces enfrentando condiciones laborales inadecuadas y sin acceso a sistemas de protección en salud y seguridad social.

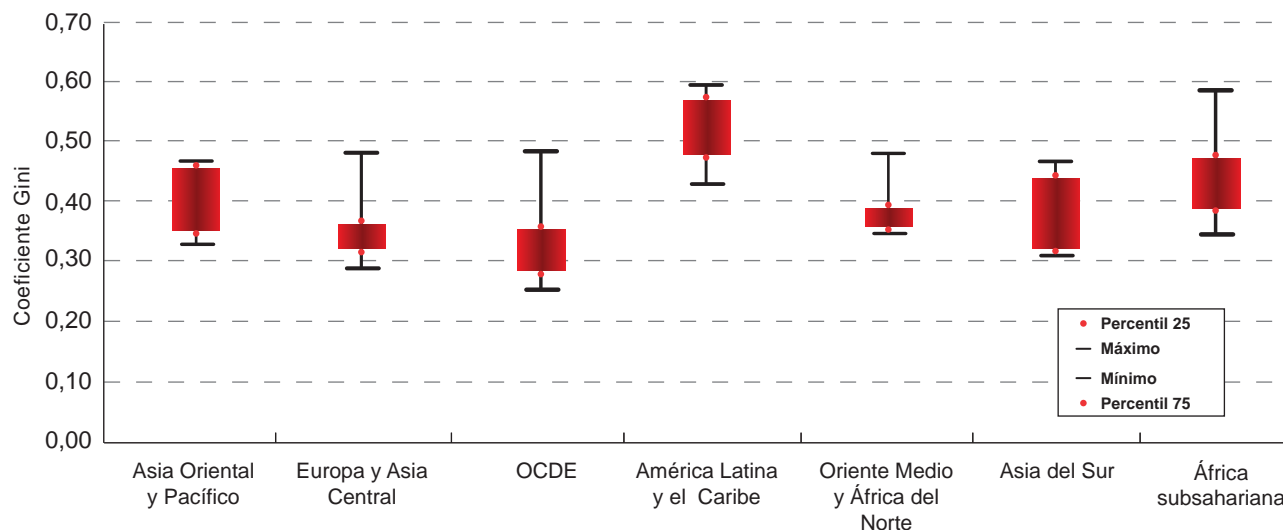
A la par de esta tendencia, los procesos de transición demográfica, las transformaciones en la familia (nuclearización, aumento de los

hogares unipersonales e incremento de la monoparentalidad) y los progresos culturales han reforzado la tendencia al crecimiento de la participación femenina en el mercado de trabajo, predominantemente en el sector terciario, a menudo en condiciones laborales desprotegidas y con bajos ingresos, incluso menores a los de los hombres en similares condiciones (Rico y Marco, 2006).

La existencia de economías que funcionan de manera segmentada acentúa paulatinamente las diferencias en el acceso al bienestar en las diversas familias y personas, y es uno de los mecanismos centrales de producción y reproducción de la desigualdad. Las características del patrón de desarrollo predominante en la región la sitúan entre las más desiguales del mundo (véase el gráfico II.1), mostrando la distribución del ingreso una tremenda rigidez que se constituye en un factor que limita en forma activa el potencial de los países para reducir la pobreza.

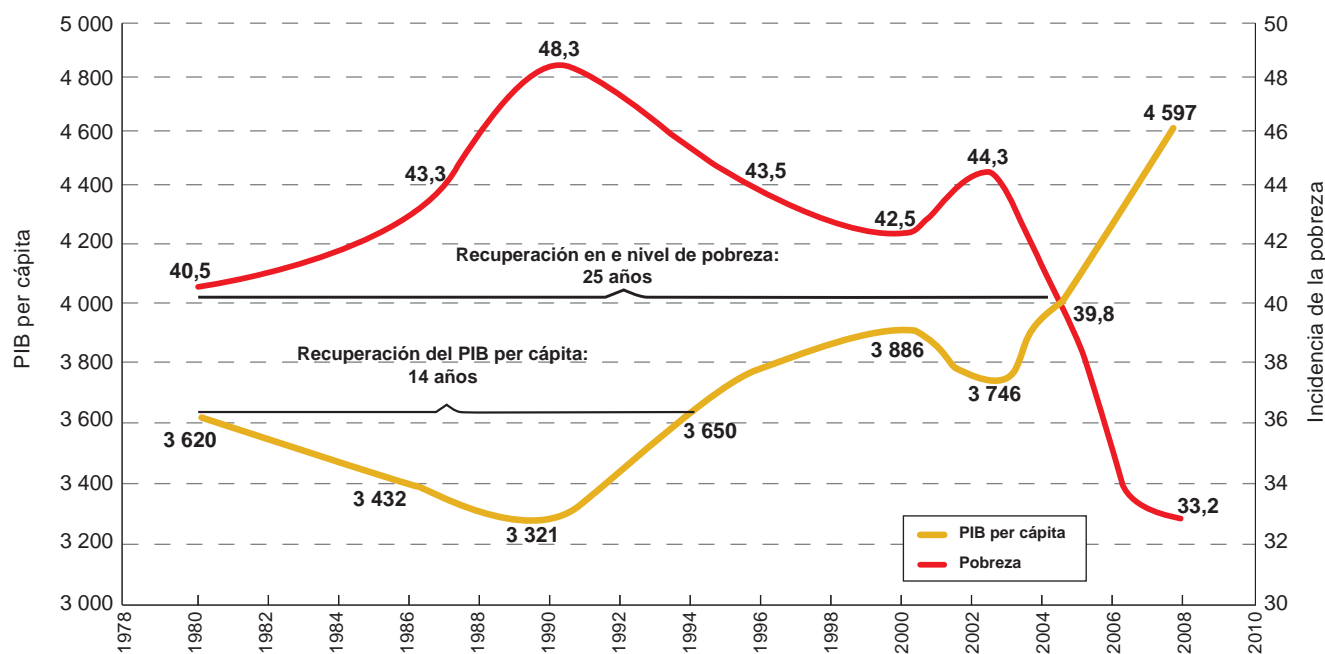
Sin embargo, el problema no radica solo en los altos niveles de desigualdad que caracterizan a América Latina. El escaso desarrollo de las economías de algunos países y la gravitación de sectores tradicionales caracterizados por la baja productividad han significado no solo la perpetuación de la desigualdad, sino también la persistencia

Gráfico II.1
REGIONES DEL MUNDO: COEFICIENTE DE CONCENTRACIÓN DE GINI, 2000-2007
(Concentración del ingreso per cápita a partir de grupos decílicos)



Fuente: World Development Indicators (WDI), Banco Mundial [en línea], <<http://databank.worldbank.org/ddp/home.do?Step=12&id=4&CNO=2>> [fecha de consulta: 31 de mayo de 2010].

Gráfico II.2
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): EVOLUCIÓN DEL PIB PER CÁPITA Y DE LA INCIDENCIA DE LA POBREZA POR INGRESOS ENTRE LAS PERSONAS, 1980-2008
(En dólares de 2000 y en porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Panorama social de América Latina 2009 (LC/G.2423-P), Santiago de Chile, noviembre de 2009. Publicación de las Naciones Unidas, N° de Venta: S.09.II.6.135.

Uno de cada cinco niños de América Latina y el Caribe es extremadamente pobre; este flagelo afecta a más de 32 millones de niños.

de altos niveles de pobreza. Pese al importante crecimiento del producto interno bruto (PIB) per cápita en la gran mayoría de los países del continente desde la década de 1990, la región recién volvió a los niveles de pobreza e indigencia de fines de los años ochenta al terminar el primer quinquenio del siglo XXI (véase el gráfico II.2). Esto se debe en parte a los cambios en los patrones de desarrollo, cada vez más intensivos en capital y tecnologías, por lo que el crecimiento de la producción y la productividad se traduce en un incremento del ingreso de los hogares más lento.

Por otra parte, la aceleración de los procesos de globalización económica ha reforzado la interdependencia productiva y comercial de los países de la región, ligando sus ciclos económicos a los ciclos internacionales y, por tanto, redistribuyendo los riesgos de las fallas en el funcionamiento de diversos mercados globales, como es el caso de la reciente crisis en el mercado financiero y, sobre todo, en el de los fondos inmobiliarios de alto riesgo. Aun cuando en la región se ha fortalecido progresivamente la economía real, de tal forma que ya no se aprecian los altos niveles de volatilidad en el crecimiento característicos de décadas pasadas, tanto el funcionamiento de las economías internas como el de las internacionales afecta la estabilidad del acceso al bienestar. Esto se traduce en un frecuente tránsito desde situaciones de pobreza y privaciones hacia mayores niveles de bienestar y luego a la inversa.

Uno de los peores resultados de la persistencia de los significativos niveles de pobreza y el alto grado de desigualdad es la reproducción intergeneracional de la primera. La pobreza, ya sea entendida como insuficiencia de recursos para acceder a los bienes y servicios o como la privación directa de estos, es un fenómeno económico y social capaz de reproducirse por sí solo: la insuficiencia de recursos y su expresión en las privaciones afecta, por lo general, las potencialidades para el desarrollo de habilidades y adquisición de conocimientos que permiten ejercer adecuadamente la ciudadanía política y social, insertarse en el mercado de trabajo, obtener recursos y acceder a niveles de bienestar suficientes para que los hijos y las hijas logren romper esta cadena de pérdida de oportunidades.

La falta o pérdida de oportunidades de desarrollo no solo menoscaba a las personas y sus familias, sino que mantiene las condiciones estructurales de heterogeneidad productiva y, en definitiva, la

persistencia de segmentos de la economía caracterizados por la baja productividad, bastante informales en cuanto a contratación y protección y con inestabilidad en el empleo. Como es natural, esto perjudica los procesos de desarrollo económico de los países y merma sus capacidades competitivas genuinas a nivel internacional, sosteniendo muchas veces la participación en los mercados internacionales principalmente sobre la base de la contratación de mano de obra barata, desprotegida y poco calificada.

Hasta 2008, América Latina y el Caribe tuvo un desempeño económico propicio, acumulando seis años de expansión continua. Todos los países de la región registraron un incremento neto del PIB per cápita, aunque en magnitudes diversas. Este crecimiento económico se produjo en un contexto externo favorable. Además de la expansión de la economía mundial y la liquidez disponible en los mercados internacionales, el acelerado proceso de industrialización de algunos países en desarrollo de Asia, particularmente China y la India, originó un incremento de la demanda y, en consecuencia, de los volúmenes de exportaciones de la región, así como una mejora de los términos del intercambio (CEPAL, 2008a).

No obstante, el panorama económico internacional ha mostrado cambios importantes a partir de 2007. Al aumento de la inflación a escala global registrado hasta mediados de 2008, sobre todo en lo referido al aumento de los precios internacionales de los alimentos y de la energía, se agregó una largamente incubada crisis financiera global que está afectando de forma significativa a algunas de las economías de la región, en particular sus exportaciones y el flujo de remesas que las habían beneficiado en los últimos años. Pese a todo, algunos rasgos actuales de las economías latinoamericanas, como una menor vulnerabilidad externa, una fortalecida solvencia fiscal y los elevados niveles de reservas, posibilitarían la aplicación de políticas anticíclicas destinadas a mitigar el efecto del contexto externo en el desempeño de la región.

Según proyecciones de la CEPAL a diciembre de 2009, se estima que para ese año el PIB regional haya bajado hasta cerca de -1,8% o menos. Mientras el período de expansión económica se tradujo en la creación de nuevos puestos de trabajo, con el consiguiente aumento

Casi la mitad de los niños de la región son pobres, ya sea en forma moderada o extrema. La pobreza infantil afecta a casi 81 millones de niños menores de 18 años.

de 0,5 puntos porcentuales de la tasa de ocupación, es previsible que la actual crisis se refleje en un incremento del desempleo, caída o estancamiento de los ingresos medios y aumento de los niveles de pobreza.

A. MAGNITUD DE LA POBREZA INFANTIL EN LA REGIÓN

Las estimaciones indican que aun en el contexto de crecimiento sostenido anotado hasta 2008, los niveles de pobreza por ingresos en la región seguían siendo bastante altos. Los países que más avanzaron en materia de reducción de la pobreza por ingresos se caracterizaron por un gran incremento de la tasa de ocupación, lo que indica que el comportamiento de las familias en términos de composición y participación en el mercado de trabajo contribuyó a disminuir la pobreza. Estos avances habrían obedecido, sobre todo, a dos factores, de los cuales el más relevante es la reducción de las tasas de dependencia –disminución relativa de los dependientes por ocupado, producto de la transición demográfica y el incremento del empleo– y de los ingresos no laborales –en especial remesas y transferencias del Estado–. Por otra parte, el aumento del ingreso laboral por ocupado no fue un factor importante, ya que en la mayoría de los países registró una disminución relativa, lo que obedece en parte a una notable incorporación de mujeres y jóvenes al mercado laboral, considerados fuerza de trabajo secundaria y habitualmente mal remunerada.

De esta forma, la disminución de la pobreza en un número significativo de los hogares obedeció más al incremento del ingreso total familiar –asociado a la mayor cantidad de ocupados por hogar y a la mayor gravitación de transferencias públicas o privadas a estos– que al aumento de las remuneraciones. Esta mejoría en el bienestar también se asoció con la disminución relativa del tamaño de los hogares, producto de la tendencia secular de las tasas de natalidad decrecientes.

Sin embargo, los antecedentes señalados no reflejan de manera apropiada los niveles de bienestar infantil, ni el efecto que los cambios económicos de los últimos años tienen en la mejoría relativa de este. El método de medición del bienestar y la pobreza a partir del ingreso da cuenta de las insuficiencias de recursos que sufren los hogares y,

por extensión, sus miembros, pero no capta la satisfacción efectiva de diversas necesidades, ya que estas pueden ser cubiertas apelando al ahorro, los créditos, donaciones o transferencias del Estado en especies. En sentido contrario, el hecho de obtener un ingreso suficiente a nivel del hogar no siempre implica la satisfacción de las necesidades básicas, toda vez que el gasto real puede tener una estructura que no las cubre de manera apropiada, puede distribuirse en forma desigual entre sus miembros o puede ser menor que el ingreso debido al pago de deudas o ahorro. Asimismo, la presencia de un ingreso superior a la línea de pobreza no garantiza el acceso a servicios básicos si estos no son provistos por el mercado, hay fallas en su funcionamiento, la política pública está orientada inadecuadamente o tienen escasa cobertura.

En este sentido, el método indirecto, que representa la pobreza contrastando el ingreso corriente con una línea que valora el costo de las necesidades básicas alimentarias (línea de indigencia) y de necesidades básicas no alimentarias (línea de pobreza), no es una medida suficiente para registrar los niveles de privación que sufren los niños. Por otra parte, la aproximación directa que caracteriza al método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) tampoco permite establecer los niveles de satisfacción de necesidades básicas que son más propias y relevantes en los niños, como la nutrición en edades tempranas o el acceso a la educación.

El marco que representa el enfoque de derechos, y en particular los derechos asentados en la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), orienta el análisis del bienestar de los menores de acuerdo al grado en que una necesidad básica está siendo satisfecha, en función de un conjunto de mínimos normativos. Su incumplimiento no solo implica una violación de los derechos del niño, sino también un daño en su desarrollo, cuyas consecuencias económicas y sociales son muchas veces irreversibles.

Por dicho motivo, en el presente estudio se utiliza y adapta el enfoque directo de medición de la pobreza infantil desarrollado por UNICEF y la Universidad de Bristol, definiendo un conjunto de necesidades que han de ser satisfechas para asegurar el cumplimiento de derechos básicos en la infancia, susceptibles de ser medidas por los instrumentos actuales (véase el cuadro I.1 del capítulo I). Para cada dimensión de necesidades consideradas, se establecieron dos

situaciones que representaban insatisfacción de la necesidad y, por tanto, violación de un derecho infantil; por una parte, aquellas situaciones que implican al menos una insatisfacción grave de las necesidades consideradas, que dan origen a la pobreza infantil extrema¹, y, por otra, insatisfacciones moderadas de las necesidades que, por sus posibles consecuencias en el desarrollo infantil, también representan una vulneración de sus derechos. La vulneración moderada en cualquiera de los derechos considerados da origen a la pobreza infantil moderada. Asimismo, se utiliza el término pobreza infantil (total) para aludir a la medición de ambos niveles de privación, de modo similar a la lectura que se hace a partir del método del ingreso.

A continuación se examina la magnitud de la pobreza infantil extrema y total en los distintos países de la región y se hace un análisis de su extensión –de acuerdo al número de necesidades insatisfechas grave o moderadamente– y de su profundidad, apelando a un indicador de brechas o distancias respecto de la línea normativa de cumplimiento de los derechos, de lectura e interpretación similar a las brechas de ingreso propias del método monetario.

Entre las distinciones que existen cuando se mide la pobreza total y extrema según aproximaciones indirectas y directas, una de las más importantes es que mientras las primeras pueden aludir a una situación coyuntural (por ejemplo, variaciones estacionales en el ingreso del hogar o episodios cortos de desempleo), las segundas apuntan a situaciones de privación de carácter estructural. Esto se debe a que las privaciones medidas tienen pocas modificaciones en el tiempo, ya que las dimensiones o indicadores que se utilizan en su medición son poco susceptibles a variaciones cíclicas en el crecimiento económico, en el empleo y en los ingresos de los hogares.

Muchas de estas privaciones responden más bien a la realización diferida de gastos de los hogares, que se hacen una vez acumulada cierta cantidad de recursos (como las mejorías en la vivienda o su reemplazo), o a insuficientes inversiones públicas en infraestructura de distribución de agua potable o sistemas de saneamiento. Sin embargo, en lo que atañe a las medidas de pobreza infantil, si bien los procedimientos utilizados apelan a un conjunto de indicadores estructurales (vivienda, agua, saneamiento y acceso a información, entre otros), también lo hacen algunos indicadores de privación que pueden verse afectados por problemas coyunturales –normalmente

asociados a las variaciones en el ingreso–, como es la desnutrición infantil y el acceso a los sistemas educativos. Sin duda, ya sean factores estructurales –y de progreso lento– o privaciones que pueden afectar ocasionalmente a los niños –por ejemplo, el abandono escolar temporal–, todos representan una violación al cumplimiento de sus derechos fundamentales y repercuten de forma negativa en su desarrollo futuro.

En la región, alrededor de 2007 el 17,9% de los niños menores de 18 años se encontraba en situación de pobreza extrema, llegando en total a algo más de 32 millones de niños en los 18 países (véanse el gráfico II.3 y el cuadro II.1). Estos niños se veían gravemente afectados por una o más privaciones extremas, en cuanto a precariedad de la vivienda, falta de acceso al agua potable o a sistemas de saneamiento, desnutrición global o crónica grave (o ambas), falta de acceso a los sistemas educativos (niños que nunca han ido a la escuela) o a sistemas de comunicación e información (incluyendo falta de electricidad en la vivienda).

Sin embargo, la heterogeneidad de realidades infantiles difiere mucho de un país a otro. En los países con mayor pobreza infantil total (el Estado Plurinacional de Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y el Perú), casi el 41% de los niños era extremadamente pobre; en los países de pobreza infantil intermedia (el Brasil, Colombia, el Ecuador, México, Panamá, el Paraguay y la República Dominicana), la pobreza extrema afectaba a algo menos del 14% de los niños; y en los países con menor pobreza infantil, solo el 8% de los niños se encontraba en dicha situación. Por otra parte, el 53% de los niños extremadamente pobres se concentraba en el Brasil (8,5 millones), México (4,3 millones) y el Perú (4,1 millones). La concentración en los primeros países es natural, debido a su gran población y a la etapa de la transición demográfica en que se encontraban, pero el porcentaje de niños extremadamente pobres no superaba el 14,6% en el Brasil y el 11% en México, mientras que en el Perú rondaba el 38%.

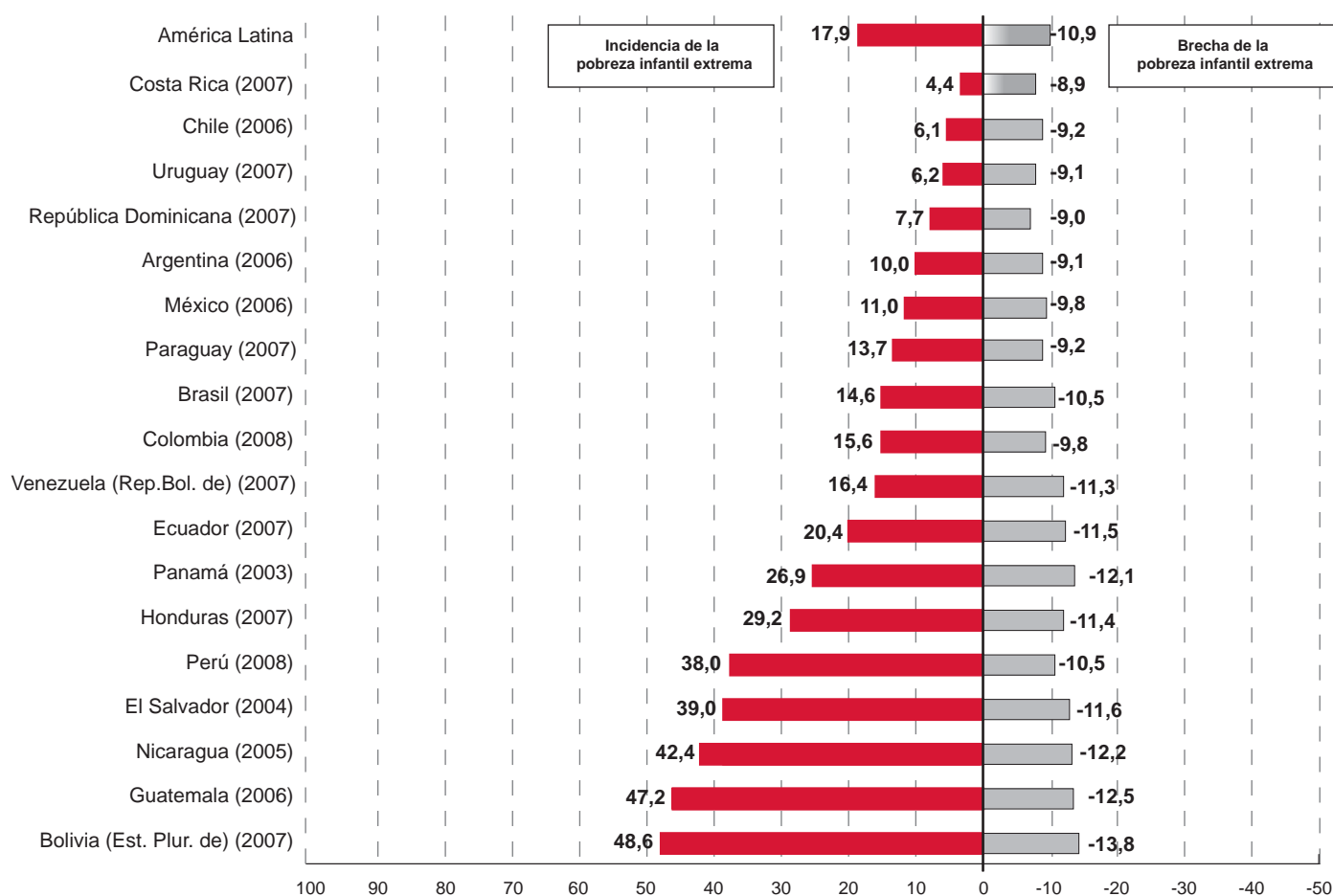
Por otra parte, la extrema pobreza tiende a ser más profunda donde hay mayor porcentaje de niños extremadamente pobres. Esta brecha resume la distancia promedio entre el conjunto de privaciones graves que afectan a cada niño y los umbrales que permitirían considerarlo pobre en forma extrema (umbrales mínimos sobre los cuales se lo puede calificar como moderadamente privado)². Los altos niveles

¹ En el presente estudio se utiliza el término pobreza extrema siguiendo la tradición de análisis del método de las necesidades básicas insatisfechas, el cual no se refiere a la presencia de privaciones extremas señaladas en el diagrama I.1, que no es posible medir en las encuestas, sino a las privaciones graves o severas indicadas en el cuadro I.1.

² Conviene destacar que el rango de variación de este índice de profundidad, que es un promedio ponderado de las distancias de cada indicador respecto del umbral, es del 0% (ninguna privación) al 50% (todas las privaciones), debido a que teóricamente puede haber privaciones extremas como la falta de vivienda, la inanición u otras situaciones que no se pueden medir en las encuestas. La brecha respecto del umbral por el que se define la pobreza total tiene un rango de variación del 66%.

De acuerdo con esta metodología no se puede reescalar la brecha a un rango total del 100%, dado que produce brechas equivalentes de extrema pobreza y pobreza total para un mismo niño. En este estudio se presentan las brechas de pobreza y extrema pobreza, tanto según el método de las privaciones múltiples como el monetario, en referencia al universo de niños pobres o extremadamente pobres (según corresponda). No se presentan, como es tradicional en los índices generales de pobreza, respecto a la población total, ya que el conjunto de niños de 0 a 17 años no representa 'la sociedad' y, por tanto, no conforma una entidad económica.

Gráfico II.3
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (18 PAÍSES): INCIDENCIA DE LA POBREZA INFANTIL, EXTREMA ALREDEDOR DE 2007
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Panorama social de América Latina 2009 (LC/G.2423-P), Santiago de Chile, noviembre de 2009.

de pobreza infantil extrema no están solo asociados a la privación más o menos generalizada en una de las dimensiones del ejercicio de los derechos en la infancia, sino que con frecuencia se ligan a la existencia de múltiples privaciones extremas que se manifiestan de manera simultánea para un porcentaje de niños importante, como se verá más adelante. Si bien la existencia de una sola privación extrema ya reviste gravedad para el desarrollo infantil, la presencia de un síndrome de múltiples privaciones alerta sobre una pérdida segura en las oportunidades de aprovechamiento de las potencialidades de los niños y, en definitiva, perpetúa la reproducción intergeneracional de la pobreza.

Mientras las privaciones severas suelen afectar en la mayoría de los países a un conjunto de niños no reducido pero sí localizado

(principalmente en zonas rurales, áreas urbanas marginales y sectores con alta población de etnias originarias, entre otros), las privaciones moderadas tienden a extenderse a conjuntos poblacionales más amplios y diversos. Así, en la región, el 45% de los niños se ve afectado por al menos una privación moderada o grave. Esta situación perjudica a casi 81 millones de niños en toda la región, concentrados sobre todo en el Brasil (22,7 millones), México (15,8 millones) y el Perú (7,9 millones).

Sin embargo, la heterogeneidad de los niveles de pobreza infantil de un país a otro es muy grande, ya que estos van desde uno hasta cuatro niños pobres de cada cinco: en países como el Estado Plurinacional de Bolivia, el Salvador, Guatemala, Honduras y el Perú, más de dos tercios de los niños son pobres; por el contrario, en países como

Cuadro II.1

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (18 PAÍSES): NIÑOS EN SITUACIÓN DE POBREZA EXTREMA Y POBREZA TOTAL Y BRECHAS DE PRIVACIÓN^a, ALREDEDOR DE 2007

(En porcentajes y en miles de niños)

País	Año	Niños pobres de 0 a 17 años					
		Pobreza infantil extrema			Pobreza infantil total ^b		
		Porcentaje	Miles	Brecha respecto del umbral de extrema pobreza ^a	Porcentaje	Miles	Brecha respecto del umbral de pobreza ^a
Argentina (zonas urbanas)	2006	10,0	730,1	-9,1	28,7	2 097,2	-8
Bolivia (Est. Plur. de)	2007	48,6	2 040,1	-13,8	77,2	3 241,3	-16
Brasil	2007	14,6	8 554,1	-11	38,8	22 713,4	-9
Chile	2006	6,1	289,7	-9	23,2	1 097,0	-10
Colombia	2008	15,6	2 409,7	-10	38,5	5 952,1	-12
Costa Rica	2007	4,4	63,7	-9	20,5	2 97,9	-9
Ecuador	2007	20,4	1 069,9	-12	50,4	2 638,6	-13
El Salvador	2004	39,0	1 071,3	-12	86,8	2 383,8	-10
Guatemala	2006	47,2	2 978,6	-13	79,7	5 029,5	-14
Honduras	2007	29,2	1 032,5	-11	67,9	2 404,7	-13
México	2006	11,0	4 301,3	-10	40,4	15 843,9	-10
Nicaragua	2005	42,4	940,7	-12	78,5	1 740,3	-14
Panamá	2003	26,9	310,5	-12	51,1	590,1	-13
Paraguay	2007	13,7	345,4	-9	56,5	1 425,8	-11
Perú	2008	38,0	4 104,0	-11	73,4	7 916,0	-15
República Dominicana	2007	7,7	269,2	-9	49,3	1 742,5	-9
Uruguay	2007	6,2	58,1	-9	23,9	224,9	-8
Venezuela (Rep. Bol. de)	2007	16,4	1 631,8	-11	45,0	80 878,5	-11
América Latina	Alrededor de 2007	17,9	32 201,1	-11	45,0	80 878,5	-11

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Las brechas son un promedio ponderado de la distancia porcentual de cada privación respecto del umbral respectivo. Para más detalles del cálculo original, véase el anexo 1. En la tabla, y en todos los gráficos, se presentan las brechas entre los niños pobres o extremadamente pobres.

^b Incluye a los niños extremadamente pobres.

Chile, Costa Rica y el Uruguay, menos de uno de cada cuatro niños sufre la privación –grave o moderada– de al menos uno de sus derechos fundamentales (véase el gráfico II.4).

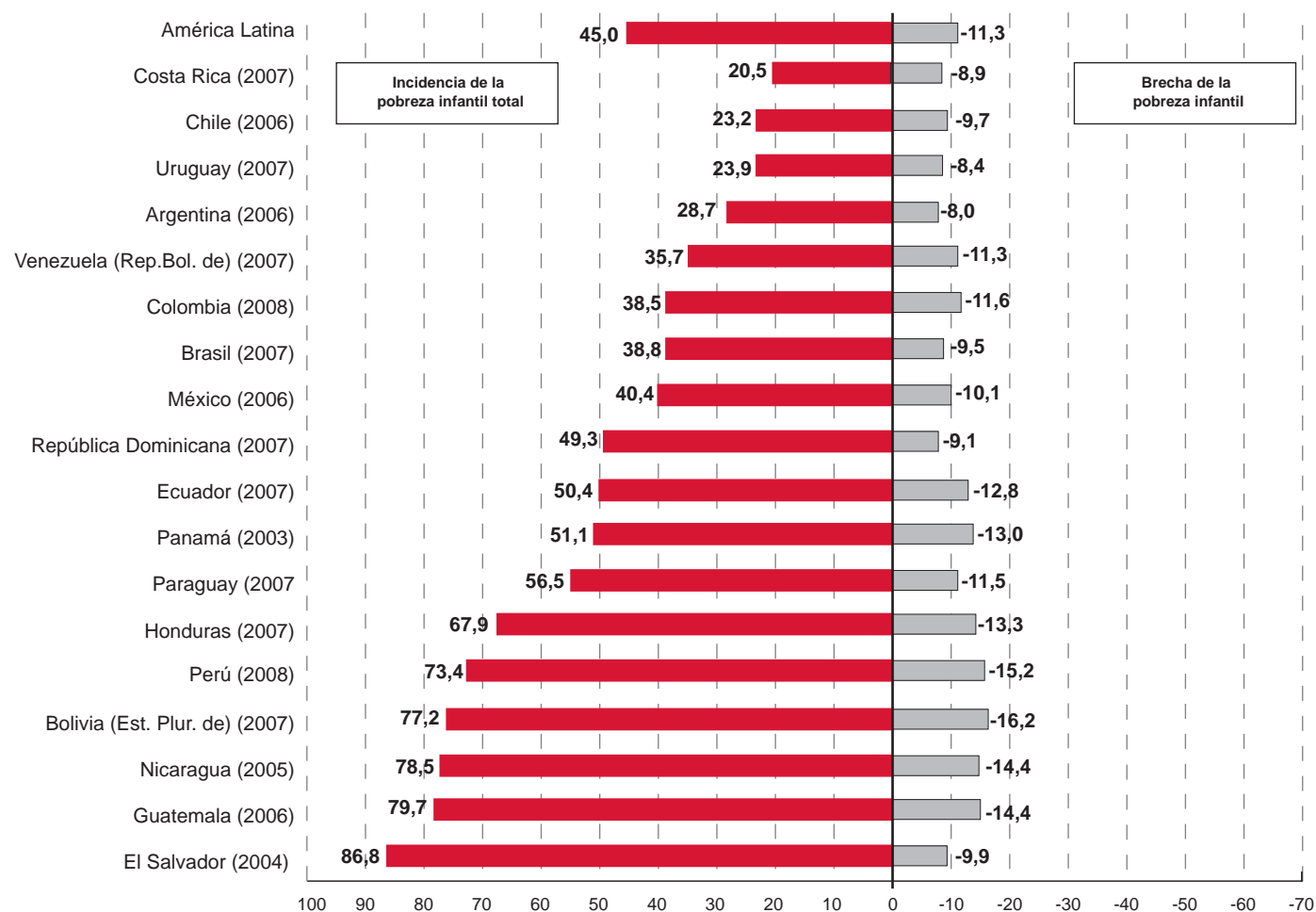
Así, en los países cuyos menores se ven más perjudicados por diversas privaciones moderadas o graves (más de dos tercios de niños pobres), la pobreza infantil afecta al 76% de los niños (22,7 millones); en los países con niveles de pobreza infantil intermedia (más de un tercio y menos de dos tercios de niños pobres), afecta en promedio al 40%, lo que involucra a casi 50,9 millones de niños³. Por último, en los países donde hay mayor cumplimiento de los derechos fundamentales de

los menores, algo menos del 26% de ellos se encuentra en situación de pobreza (unos 3,7 millones).

En varios países donde la pobreza infantil extrema es baja, la pobreza total aumenta de forma considerable por la existencia de privaciones de carácter moderado, sobre todo en relación con las características de la vivienda y acceso al agua potable y saneamiento, como se verá más adelante. Es el caso de la República Dominicana, donde el número de niños pobres sextuplica al de los extremadamente pobres; Costa Rica, donde casi lo quintuplica; y el Paraguay, donde lo cuadruplica. En cambio, en otros países este incremento es menor, por los altos

³ Este grupo incluye el Brasil y México, con tamaños poblacionales muy superiores a los del resto de los países de la región.

Gráfico II.4
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (18 PAÍSES): INCIDENCIA DE LA POBREZA INFANTIL TOTAL,
ALREDEDOR DE 2007
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

niveles de pobreza extrema o porque un ingente número de niños pobres en realidad está afectado por privaciones severas (por ejemplo, el Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala o Nicaragua).

Además, y a diferencia de lo observado en el caso de la extrema pobreza, la profundidad o brecha de la pobreza total no muestra un patrón claramente asociado a su incidencia. En otras palabras, los niveles observados de pobreza total en los países no están relacionados, de manera evidente, con la extensión del número de privaciones moderadas o graves que afectan a los niños, lo que indica que en la mayoría de los países existe una proporción importante de niños que solo se ve afectado por una privación de carácter moderado.

A nivel regional, casi 33 millones de niños son extremadamente pobres, pero de estos el 29,4% se ve afectado por más de una privación severa y solo algo más del 8% por tres o más. Lo anterior explica que las medidas de profundidad (brecha) de la extrema pobreza en América Latina y el Caribe no sean tan elevadas como pudiera esperarse: 22,7 millones de niños se ven afectados solo por una privación extrema. En lo relativo a la pobreza infantil total, el 53% de los 80,9 millones de niños se ve perjudicado por una sola privación moderada o severa (poco más de 43 millones de niños) y solo uno de cada cinco niños pobres se ve privado en tres o más dimensiones del bienestar (véase el gráfico II.5). Esto sugiere que es posible reducir

Uno de cada tres niños en situación de pobreza extrema se ve atropellado gravemente en más de un derecho fundamental.

de manera sustancial la pobreza infantil con acciones que, si bien no necesariamente serán de bajo costo, se pueden localizar en un área específica de intervención y acentúa la convicción de que es posible reducir la transmisión intergeneracional de la pobreza por medio de acciones de política pública y, en el largo plazo, disminuir el alto grado de desigualdad que caracteriza a la región.

No obstante lo anterior, es preciso reconocer la heterogeneidad de situaciones de pobreza infantil en los distintos países, así como capacidades diferentes para financiar políticas públicas de gran cobertura a favor de la infancia.

En los países con menor pobreza infantil, menos del 1% de los niños se ve privado en dos o más necesidades básicas (12% de los niños extremadamente pobres) y el número de niños con tres o más privaciones severas es bajo (algo más de 5.000). Asimismo, tres de cada cuatro niños pobres solo sufren una privación moderada o grave y solo el 7% sufre tres o más privaciones. En estos países, que por cierto también tienen altos niveles de PIB per cápita en el contexto regional y mayor capacidad para financiar la política pública orientada a la protección de la infancia, el combate a la pobreza infantil requiere más que un volumen cuantioso de recursos, voluntad política, programas integrales e instrumentos adecuados para registrar grandes avances en su reducción.

Por otra parte, en aquellos países en los que entre el 35% y el 60% de los niños son pobres, uno de cada cuatro niños extremadamente pobres sufre dos o más privaciones (3,3% del total de niños) y 1 de cada 20 vive la extrema pobreza con mayor profundidad (tres o más privaciones), involucrando en esta situación de altísimo riesgo a más de 800.000 niños. Sin embargo, respecto de los menores en situación de pobreza (extrema y moderada), casi el 40% tiene dos o más privaciones y casi el 6% del total se ve afectado por tres o más (7,6 millones). En estos países de ingresos medios en el contexto regional, enfrentar la pobreza infantil exige la movilización de un conjunto importante de recursos y quizás un rediseño de las políticas de lucha contra la pobreza para orientarlas

de manera más decidida hacia la infancia, ya que la población vulnerada es numerosa y la posibilidad de mantener la cadena de reproducción es alta.

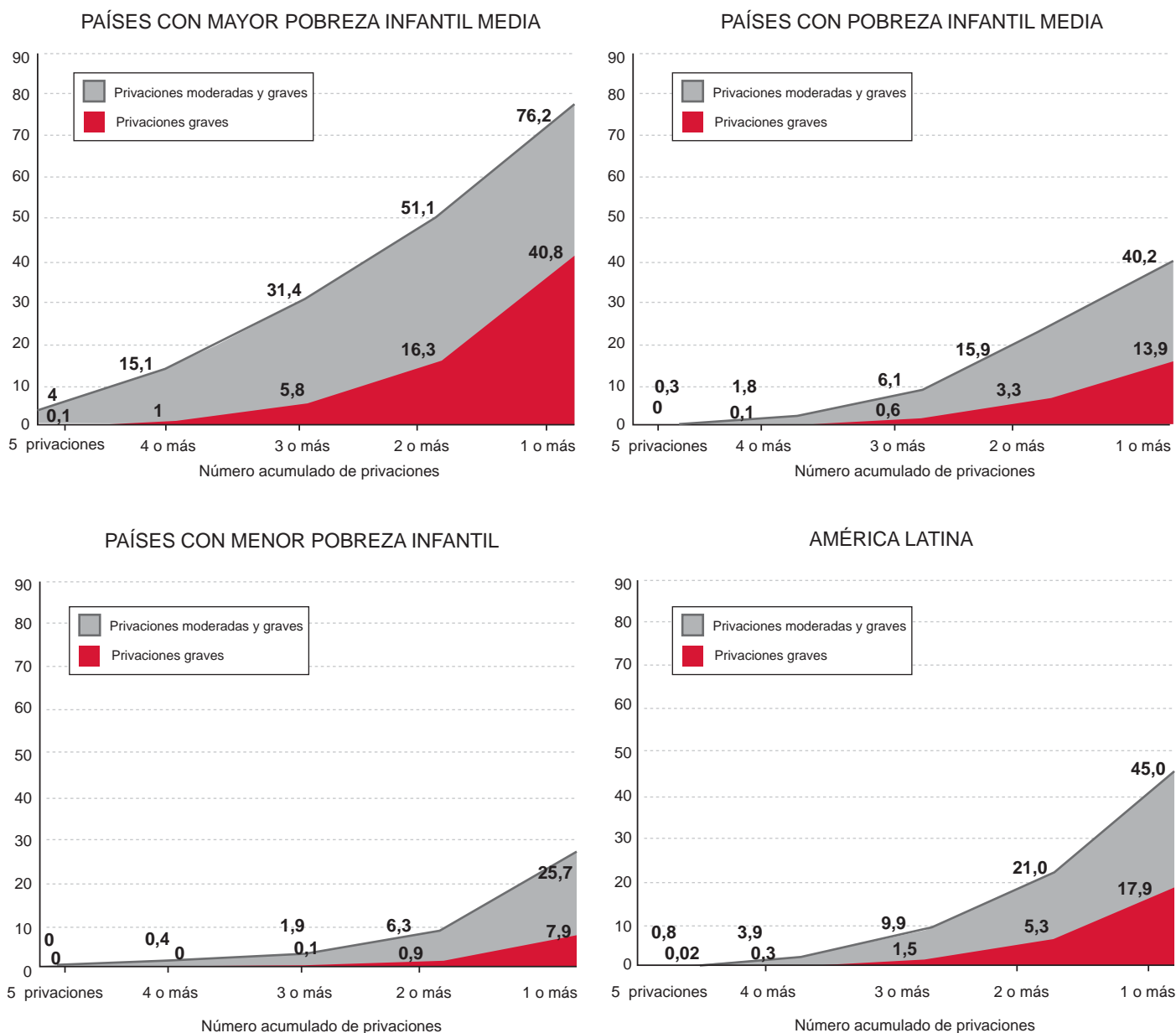
Por último, un grupo de países se ve muy afectado por la pobreza en general y por la pobreza infantil en particular, además de tener un PIB per cápita muy bajo y una limitada capacidad fiscal para obtener ingresos y destinar recursos a políticas sociales. En estos países, con un 41% de niños extremadamente pobres en promedio, el 40% de ellos tiene dos o más privaciones (4,9 millones de niños) y el 14% tiene tres o más (alrededor de 1,7 millones). En lo relativo a la pobreza total, el 51% se ve afectado por más de una privación, lo que representa casi el 67% de los niños pobres, y el 31% tiene tres o más privaciones (41% de los niños pobres). Esto es preocupante, ya que en estos países –la mayoría centroamericanos y andinos– la pobreza infantil tiene mayor profundidad que en otras regiones y, por tanto, su reducción necesita de ingentes recursos para financiar acciones en distintas áreas (salud y nutrición, educación, acceso a información, vivienda y saneamiento, entre otras). Las limitaciones recaudatorias actuales, así como la urgencia de intervención, demandan el uso de mecanismos de financiamiento multilateral y la movilización de la cooperación internacional⁴.

En estos países, la lucha contra la pobreza infantil necesita no solo enfoques de actuación nacional, sino también de carácter regional. La cooperación internacional no debe perder de vista que el problema de la pobreza y la desigualdad es generalizado, afecta de por vida a los niños, tiene graves consecuencias en las sociedades y traspasa las fronteras.

Dado que los hogares con menos recursos tienen más niños, las intervenciones a nivel familiar pueden ser muy fructíferas para reducir la pobreza infantil, en la medida en que sean integrales. A nivel regional, el 61,6% de los hogares tienen niños, como se aprecia en el gráfico II.6. De estos, el 41% corresponde a hogares cuyos niños se encuentran en situación de pobreza (35,1 millones de hogares)

⁴ Cabe destacar que los niveles de tributación de la mayor parte de los países de la región resultan insuficientes para financiar las políticas requeridas. Del análisis de la situación tributaria de América Latina surge que el nivel de la carga tributaria global de la mayoría de los países es, en promedio, muy inferior al que podrían lograr, considerando sus respectivos niveles de ingreso per cápita (Gómez Sabaini, Jiménez y Podestá, 2009).

Gráfico II.5
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (18 PAÍSES): NIÑOS POBRES Y EXTREMADAMENTE POBRES
SEGÚN NÚMERO DE PRIVACIONES, ALREDEDOR DE 2007
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

En las zonas rurales, tres de cada cuatro niños viven en pobreza, mientras que en las zonas urbanas solo uno de cada tres está en esta situación.

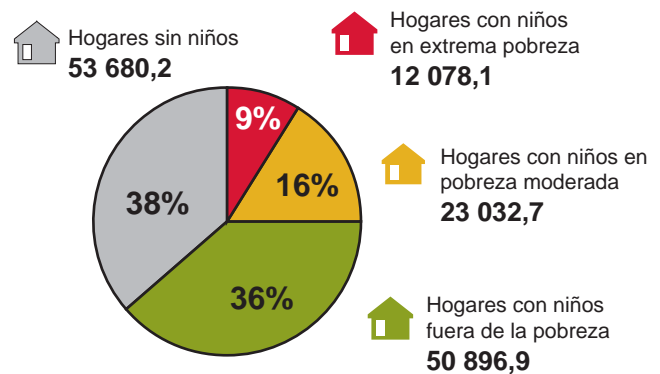
y solo el 14% con niños en extrema pobreza (12,1 millones). En las zonas urbanas, la proporción de hogares con niños que ven vulnerados sus derechos en forma moderada o grave son algo menos del 30%, y en el 6,9% hay niños en extrema pobreza. En cambio, en las zonas rurales la pobreza infantil es generalizada: casi el 75% de los hogares con menores tiene este problema; y el 34,6% tiene niños cuyas privaciones son de carácter grave. Pese a la mayor concentración de hogares en zonas urbanas, el número de hogares rurales con niños en extrema pobreza supera considerablemente al de las zonas urbanas (7,3 millones de hogares rurales en comparación con 4,2 millones de hogares urbanos).

En la región, la gran concentración poblacional en las zonas urbanas implica que el número de niños pobres en esta área supera en 0,9 millones a los niños pobres de zonas rurales. En las primeras habitan alrededor de 123 millones de niños, y algo más del 9% son extremadamente pobres, mientras que en las segundas viven cerca de 53 millones de niños de los cuales casi el 39% son extremadamente pobres. Por otra parte, el 32% de los niños urbanos vive en condiciones de pobreza, ya sea grave o moderada, lo que contrasta bastante con el 76% de niños pobres de las zonas rurales.

Sin embargo, hay una gran concentración poblacional de niños en las zonas urbanas, producto, entre otras causas, de sucesivas olas migratorias desde el campo, en general motivadas por la falta de empleo, los escasos ingresos o la búsqueda de mejores oportunidades de acceso a diversos servicios, como educación y salud. Por dicho motivo, de los 81 millones de niños pobres, los residentes en zonas urbanas alcanzan el 51%. Esto involucra a 40,9 millones de niños pobres, en comparación con los 40 millones de las zonas rurales (véase el gráfico II.7).

Pese a lo anterior, en lo referido a la pobreza infantil extrema la situación es a la inversa: la alta incidencia de esta en zonas rurales se traduce en que la magnitud absoluta de niños extremadamente pobres alcance a 20,4 millones de niños y sea superior en 8,5 millones a la de las zonas urbanas. La probabilidad de un niño de una zona rural de ser extremadamente pobre es cuatro veces superior a la de un niño residente en zonas urbanas. Esto se explica en especial por la escasez de servicios sociales y las grandes distancias que en ocasiones deben recorrer tanto niños como adultos para acceder a

Gráfico II.6
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (18 PAÍSES):
DISTRIBUCIÓN DE LOS HOGARES CON Y SIN NIÑOS, SEGÚN NIVELES DE PRIVACIÓN^a,
ALREDEDOR DE 2007
(En porcentajes y miles de hogares)



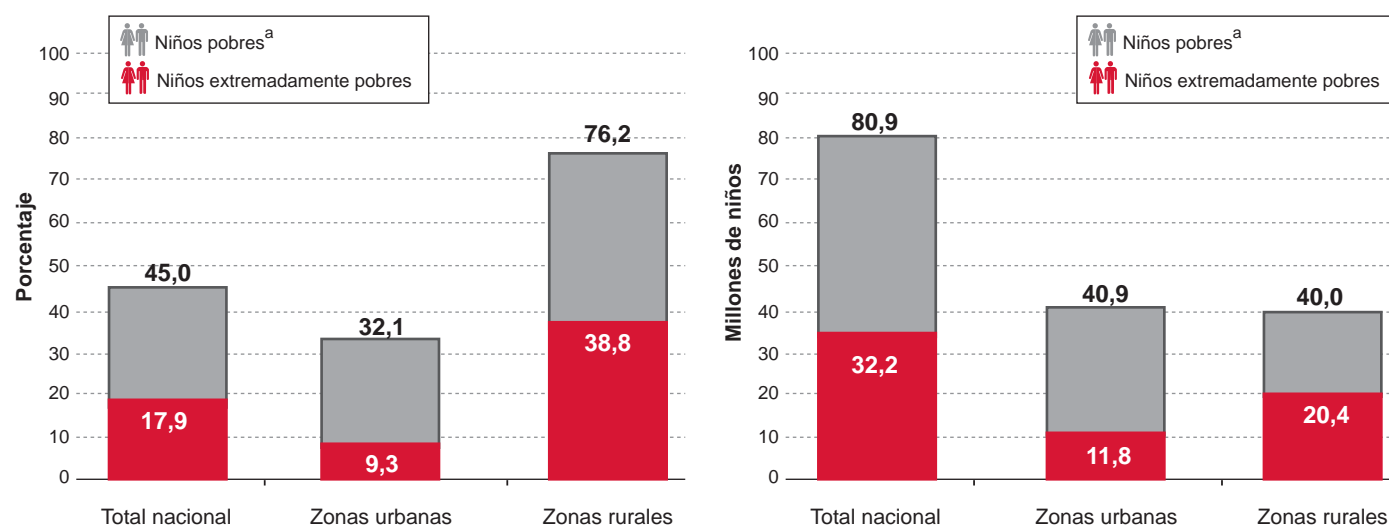
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a La clasificación de los hogares según niveles de pobreza infantil refiere a la presencia de al menos un niño con privaciones severas o moderadas, según corresponda.

estos, sobre todo a los servicios de salud y a los centros educativos. Asimismo, existe una mayor dificultad para lograr la provisión de servicios de agua potable, saneamiento básico y electricidad en zonas rurales, asociada a la gran dispersión de sus habitantes. También es relevante el uso de materiales considerados inadecuados para la construcción de viviendas, lo que se agrava por los mayores costos de construcción –debido a la necesidad de transportar material a grandes distancias–, de reparación y reposición. A esto se agrega la insuficiencia de ingresos de los hogares para autofinanciar la provisión de servicios y la inversión en vivienda, así como la escasa inversión en infraestructura vial y productiva que suele caracterizar a las zonas rurales de la región. Por este motivo, no solo los niveles de pobreza y pobreza infantil extrema son mayores en las zonas rurales, sino también su profundidad: los niños de zonas rurales suelen verse privados al mismo tiempo en varias necesidades que constituyen sus derechos fundamentales.

Gráfico II.7
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (18 PAÍSES): INCIDENCIA DE LA POBREZA Y LA POBREZA INFANTIL EXTREMA SEGÚN ÁREAS GEOGRÁFICAS, ALREDEDOR DE 2007

(En porcentajes y millones de niños)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Incluye niños extremadamente pobres.

En los países en que se realiza una medición que permite identificar el origen étnico de los niños por medio de las encuestas de hogares, es posible dar cuenta del mayor grado de exclusión de aquellos que provienen de pueblos originarios o son afrodescendientes. En términos generales, la pobreza infantil extrema duplica la observada entre niños no pertenecientes a estos grupos (36,1% en comparación con el 17,6%); los niños pobres de origen indígena o afrodescendientes tienen una incidencia de pobreza (moderada y grave) que supera la de otros grupos en alrededor de 20 puntos porcentuales, afectando al 63,3% de ellos.

Aunque se suele atribuir la pobreza indígena al hecho de que los pueblos originarios habitan en zonas rurales, por lo general con mayor incidencia de pobreza que las zonas urbanas (lo que no es cierto en el caso de los niños afrodescendientes), al observar los niveles de privación extremos y moderados según origen étnico y área de residencia, puede apreciarse que, en el área que sea, el origen étnico es un factor que se asocia al incumplimiento de los derechos infantiles establecidos en la CDN. Además, la profundidad de la pobreza y la extrema pobreza entre los niños provenientes de pueblos originarios o afrodescendientes es mayor que en los grupos restantes, aunque en zonas urbanas estas diferencias son más leves (véase el gráfico II.8). Esto indica que, sobre todo en zonas rurales, los niños de pueblos originarios ven

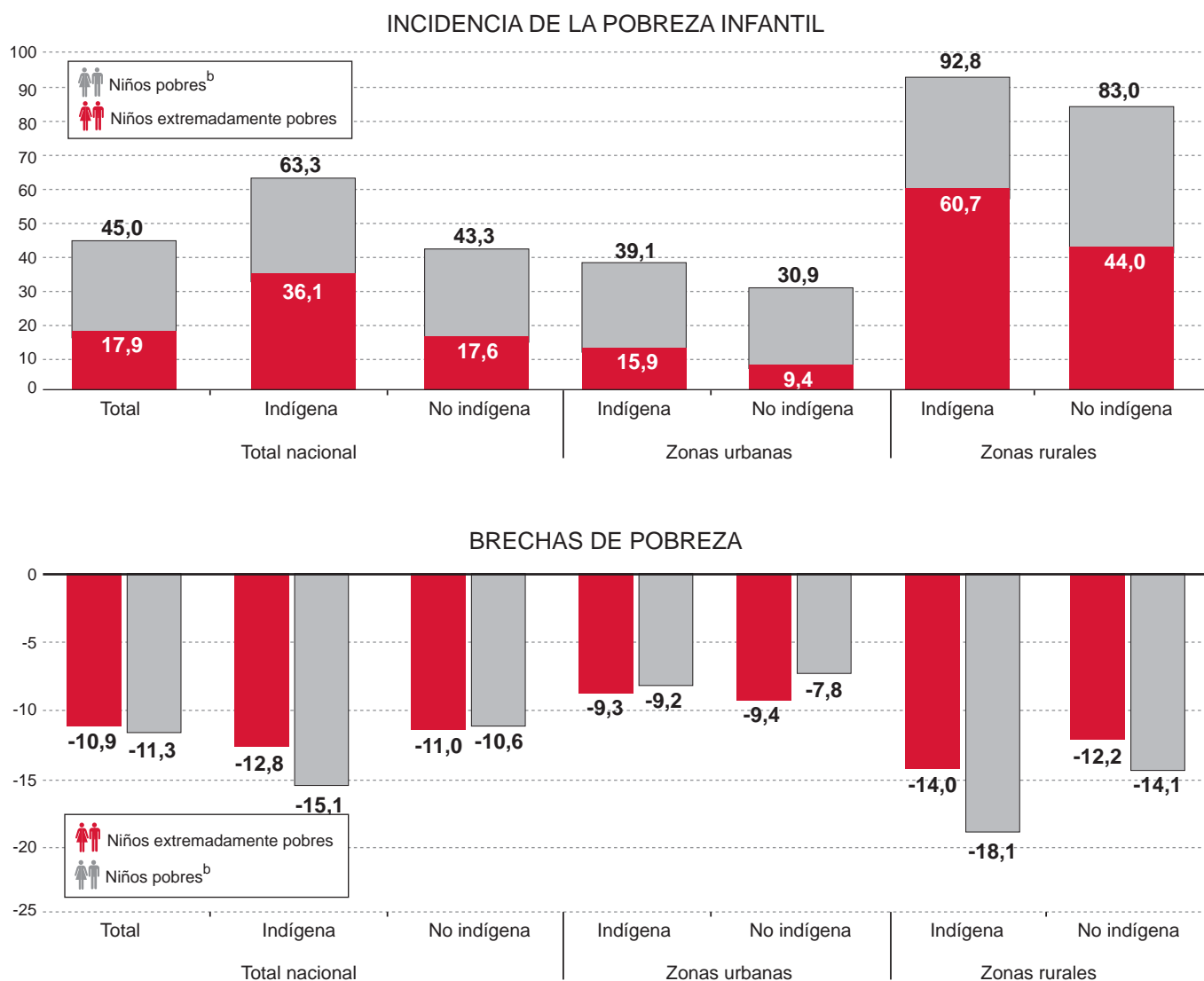
–con mayor frecuencia que sus pares no indígenas– violado más de uno de sus derechos simultáneamente.

Hay cuantiosa evidencia de que el origen étnico se transforma con frecuencia en un factor de discriminación y, por tanto, de exclusión económica y social (Hopenhayn, Bello y Miranda, 2006). La población de origen indígena y la afrodescendiente suele ver postergadas sus oportunidades educativas, tanto por las mayores dificultades de acceso como por su menor permanencia en los sistemas educacionales. A esto se agrega que, en la mayoría de los países, el currículo educativo pierde relevancia y pertinencia respecto de su cultura y quehacer cotidiano, lo que se extiende al mercado de trabajo. Las personas provenientes de estos grupos a menudo se insertan en ocupaciones de baja calificación y productividad, sin protección social y con bajos ingresos, con lo que reproducen de una generación a otra sus bajas posiciones en la escala social y, asociada a estas, la pobreza. Por último, el mayor aislamiento de las zonas rurales refuerza esta situación de exclusión.

La estructura y ciclo vital familiar y, principalmente, el número de niños en el hogar son factores asociados a la pobreza infantil. Según el método de medición de la pobreza a partir del ingreso per cápita, esta aumenta conforme crece el número de miembros del hogar. Controlando los demás factores, el tamaño del hogar o

Gráfico II.8

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (18 PAÍSES): INCIDENCIA Y PROFUNDIDAD DE LA POBREZA Y LA POBREZA INFANTIL EXTREMA SEGÚN ORIGEN ÉTNICO Y ÁREAS GEOGRÁFICAS^a, ALREDEDOR DE 2007
(En porcentajes)



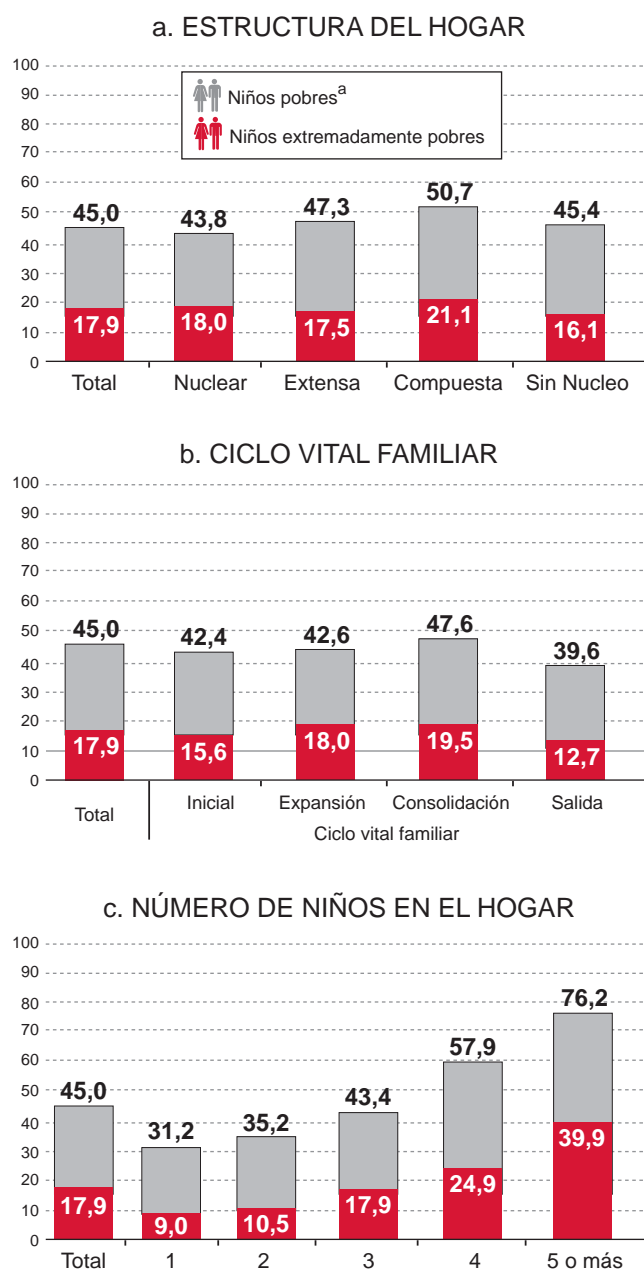
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a La distinción según origen étnico está disponible para ocho países (el Estado Plurinacional de Bolivia, el Brasil, Chile, el Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Panamá y el Paraguay). El total general corresponde a los 18 países.

^b Incluye a los niños extremadamente pobres.

En la región 1 de cada 3 niños indígenas y afrodescendientes vive en extrema pobreza y 2 de cada 3 en pobreza; en las zonas rurales, 9 de cada 10 niños indígenas son pobres y 6 de cada 10 son extremadamente pobres.

Gráfico II.9
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (18 PAÍSES):
INCIDENCIA DE LA POBREZA Y POBREZA
INFANTIL EXTREMA SEGÚN CARACTERÍSTICAS
DEL HOGAR, ALREDEDOR DE 2007
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Incluye niños extremadamente pobres.

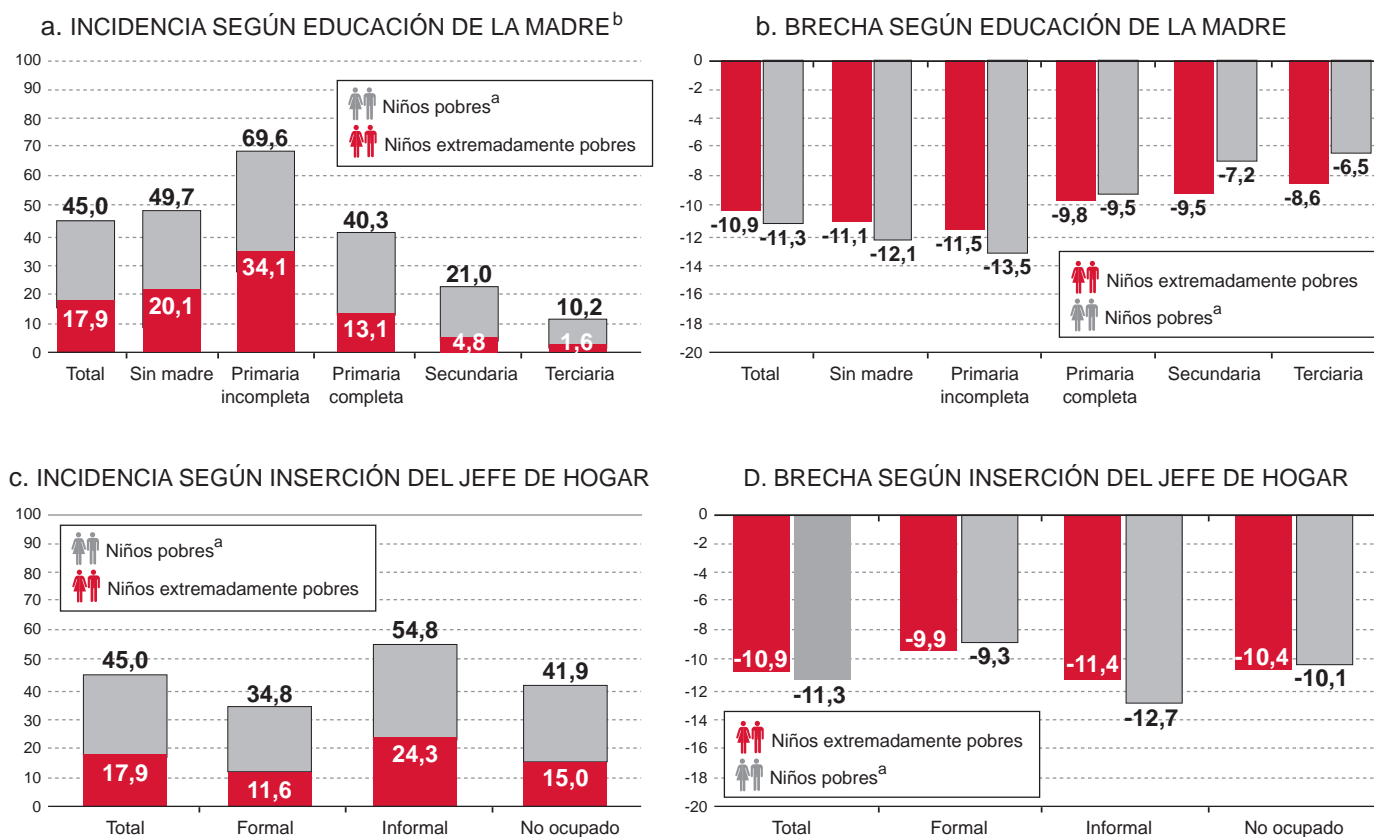
familia es un factor explicativo de la pobreza. Pero, según el método de las privaciones múltiples, este no debería ser el factor principal, debido a que un conjunto importante de dimensiones de privación está relacionado con características que refieren a las condiciones de vida asociadas a la vivienda y al acceso a servicios básicos, que están sujetos a economías de escala (salvo en lo referido a privaciones como la nutrición, el acceso a educación o el hacinamiento), por lo que la suma de un miembro a la familia no debería disminuir, por ejemplo, el acceso al agua potable o a sistemas de saneamiento.

Sin embargo, la información indica que sí hay alguna relación entre las características del hogar y la pobreza infantil. En primer lugar, y a la inversa de lo que sucede con la pobreza según ingresos, no es en la familia nuclear donde predomina la pobreza infantil, sino que es levemente mayor en las familias extensas y sobre todo en las compuestas (véase el gráfico II.9.a). Esto en parte se debe a que la conformación de familias nucleares con frecuencia supone el traslado a nuevas residencias (neolocalidad), las que, existiendo la capacidad económica que supone la autonomización, pueden estar mejor equipadas que las viviendas de origen. En cambio las estrategias de mantención en el hogar paterno, o arreglos que incluyen personas en el hogar que no tienen vínculos consanguíneos, pero que son útiles para reunir mayores recursos económicos que cubran las necesidades básicas, suelen involucrar el uso de viviendas más antiguas, a menudo precarias y sin acceso adecuado a los servicios básicos de agua y saneamiento.

En segundo lugar, el ciclo de vida familiar también tiene un cierto grado de asociación con diferenciales en el nivel de extrema pobreza y pobreza infantil, y tiene un comportamiento similar al de la pobreza medida según criterios de ingreso: conforme la familia se consolida –es decir, estabiliza su tamaño– se observa un aumento de la pobreza que disminuye en la etapa de salida, o sea, cuando los jóvenes abandonan el hogar de origen (véase el gráfico II.9.b). Lo anterior está estrechamente relacionado con la cantidad de niños que componen la familia. Como se ilustra en el gráfico II.9.c, el alza en los niveles de pobreza infantil (extrema y no extrema) es muy relevante a medida que aumenta el número de niños en el hogar. En parte, esto se debe a que a mayor número de niños, aquellas necesidades no sujetas a economías de escala se multiplican (alimentación, necesidades de salud y acceso a la educación), superando muchas veces la capacidad económica de las familias. Además, en la medida en que la familia envejece, el incremento en la cantidad de perceptores de ingreso y la acumulación de recursos, así como la disminución de miembros, puede significar una mayor disponibilidad de recursos que permitan invertir en mejoras de la vivienda o incluso en la renovación de estas. Los niños de mayor edad están menos afectados por las privaciones.

Gráfico II.10
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (18 PAÍSES): INCIDENCIA Y BRECHA DE LA POBREZA^a Y DE LA POBREZA INFANTIL EXTREMA, SEGÚN EDUCACIÓN DE LA MADRE E INSERCIÓN LABORAL DEL JEFE DE HOGAR, ALREDEDOR DE 2007

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Incluye niños extremadamente pobres.

^b La categoría primaria incompleta incluye a madres que no estudiaron; primaria completa incluye secundaria incompleta; y secundaria completa incluye terciaria incompleta.

Es necesario tener en consideración, como se verá en el capítulo IV, que existe un alto grado de asociación entre las privaciones infantiles y las insuficiencias de ingresos de los hogares, lo que sugiere que la lucha contra la pobreza infantil también debe tener en cuenta la dimensión monetaria, ya que la falta de recursos económicos –en ausencia de acción social permanente del Estado– no permite sostener o mejorar los niveles de bienestar infantil vinculados a costosas inversiones en el equipamiento de la vivienda y servicios básicos. Además, la presencia de numerosos miembros en el hogar afecta o modifica estrategias alimentarias, las que frecuentemente pueden redundar en malnutrición infantil –insuficiente y desbalanceada–, y suele fomentar el abandono escolar y el trabajo infantil, por la necesidad imperiosa de reunir recursos económicos.

En general, los niveles de bienestar de los hogares están vinculados al capital educativo alcanzado por los miembros adultos, los que pueden lograr mejores inserciones laborales, mayores ingresos y, por consiguiente, mejores condiciones de vida. A nivel regional, pese a que todavía predomina el modelo que progresivamente está perdiendo vigencia, en que el hombre es el único receptor de ingresos en una familia nuclear (modelo breadwinner), la sostenida participación femenina en el mercado de trabajo ha permitido a las familias obtener mayores recursos económicos y mejorar los niveles de bienestar, así como a las mujeres potenciar su autonomía económica. Por otra parte, es preciso reconocer la alta homogeneidad predominante en las sociedades de América Latina y el Caribe, también asociada al patrón machista aún predominante en nuestras culturas, que se traduce en que las parejas que se forman suelen pertenecer a un mismo

Recuadro II.1 OTRAS MEDICIONES DE POBREZA INFANTIL EN LA REGIÓN

Los resultados del estudio que se ofrecen en este documento representan la primera medición multidimensional de la pobreza infantil con parámetros específicos y relevantes para América Latina y el Caribe. Además constituyen una línea de base con la que se puede estimar tendencias en los avances hacia la superación de la pobreza infantil durante los próximos años.

Pero al mismo tiempo, es necesario considerar que dichos resultados no son comparables con otras mediciones realizadas con anterioridad, como los del estudio de David Gordon y otros (2003), ya que muestran diferencias en los umbrales utilizados para definir la privación en cada una de las dimensiones de derechos analizadas que son relevantes al momento de identificar a los niños, niñas y adolescentes pobres. El cambio en el proceso de identificación y en el proceso de agregación de quienes son pobres, conduce a resultados diferentes, tal como sucede al identificar a los niños que viven en hogares pobres usando criterios monetarios.

Sin embargo, hay investigaciones de carácter nacional que permiten otras dos posibles comparaciones –que merecen ser atendidas– para algunos de los datos que se presentan en este estudio llevado a cabo por la CEPAL y UNICEF en 2008 y 2009. Una de ellas es la existencia de estimaciones de pobreza monetaria que proveen información de los niños, niñas y adolescentes que son pobres de acuerdo a los ingresos monetarios de sus hogares. Esta información está disponible en la Argentina (41%), el Brasil (45%), Chile (21%), Colombia (65%) y México (53%), entre otros países. Las diferencias con los resultados que se derivan de este estudio obedecen por lo menos a uno de los siguientes factores: la línea de pobreza utilizada es distinta, o lo son los coeficientes de ajuste por el tamaño y composición de la familia –escalas de equivalencia–, el tipo de encuesta, la fecha de relevamiento de la encuesta y el grupo etario de referencia, entre otros.

La otra posible comparación responde a la existencia de estimaciones de pobreza infantil, medidas desde la perspectiva de derechos, realizadas casi de manera simultánea en el tiempo con los cálculos presentados en este documento. Los umbrales utilizados en estos casos, desarrollados dentro de la iniciativa “El estudio global de pobreza infantil y disparidades”, de UNICEF, fueron definidos en función de las realidades y necesidades específicas de cada país. Los resultados de las investigaciones nacionales entregan estimaciones ligeramente diferentes a las del presente estudio con comparabilidad regional: en Jamaica se obtiene un 22% para pobreza infantil y un 22% para menores de 18 años en situación de pobreza monetaria, en México un 55% de los niños se encontraría en situación de pobreza infantil según los indicadores de Bristol, y el 57,5% de menores de 18 años vive en hogares pobres según sus ingresos, mientras en Nicaragua el 68% de los niños, niñas y adolescentes se encuentran en situación de pobreza infantil desde la perspectiva de la privación de sus derechos, y el 56% pertenece a hogares con pobreza monetaria.

En el caso del Brasil, el estudio nacional consideró una nueva modificación metodológica donde en vez de cruzar la estimación de pobreza infantil con la de pobreza monetaria infantil –como en el presente análisis–, se definió la insuficiencia de ingresos como una dimensión adicional de los derechos constitutivos de la pobreza (o aspectos no monetarios de ella). Esta decisión se basó en el convencimiento de que existe el derecho a un mínimo estándar de vida cuya violación se puede aproximar por la insuficiencia de ingreso.

Por último, es oportuno reflexionar sobre la utilidad de las mediciones de pobreza general e infantil. Los estudios regionales y mundiales tienen como objetivo primordial la elaboración de diagnósticos comparables tanto espacial como temporalmente, así como establecer recomendaciones generales de política pública, que requieren adaptaciones a las realidades específicas de los países. En cambio, los estudios nacionales involucran otro tipo de desafíos, entre los que cobra mayor relevancia la necesidad de proporcionar información que otorgue criterios reales para orientar y estructurar el debate y diseño de políticas, además de programas transversales y sectoriales de reducción de la pobreza, con objetivos de progreso precisos y razonables.

Fuentes: David Gordon y otros, *Child Poverty in the Developing World*, Bristol, The Policy Press, 2003a; Miles Corak, “Principles and practicalities in measuring child poverty for the rich countries”, Innocenti Working Paper 2005-1, Florence, UNICEF-Innocenti Research Centre, febrero de 2005; Grupo de Expertos sobre Estadísticas de Pobreza (Grupo de Río), “Compendio de mejores prácticas en la medición de la pobreza”, Santiago de Chile, 2007. Los datos nacionales de las estimaciones de pobreza infantil según el método monetario provienen de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), Argentina, segundo trimestre de 2007; Instituto Brasileiro de Geografía e Estatística (IBGE) [en línea], <<http://www.ibge.gov.br/home/>>, Brasil; Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) [en línea], <http://www.unicef.cl/unicef/public/archivos_documento/264/Informe_ODM_CHILE_2008.pdf>, Chile; “Mission for the design of a poverty and inequality reduction strategy” [en línea], <http://www.ophi.org.uk/news/>, Colombia; Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL) [en línea], <<http://medusa.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/multidimensional/index.en.do>>, México; y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) [en línea], <www.unicefglobalstudy.blogspot.com>.

A medida que aumenta el número de niños en un hogar se produce un alza en los niveles de pobreza infantil extrema y no extrema.

estrato socioeconómico. En términos del análisis aquí realizado, se constata que las parejas a menudo se forman con miembros de los mismos niveles educacionales, o donde la mujer tiene un nivel de educación algo inferior al del varón, aunque esta tendencia se ha ido revirtiendo cada vez más.

Asimismo, es necesario tener en consideración que la mayor parte del cuidado infantil recae en los miembros femeninos de la familia, en particular en la madre (CEPAL, 2009). Por lo tanto, su nivel educativo –correlacionado con el nivel educativo del padre, si está presente– es preponderante para evaluar las condiciones del bienestar material y no material que gozan los niños. Así, la educación permite a la madre manejar mejor y mayor información sobre la dieta alimentaria del niño, las enfermedades infecto-contagiosas, el tratamiento de vectores de enfermedad (por ejemplo, basura y otros desechos) y la relevancia de la educación del niño, entre otros elementos que pueden favorecer su bienestar. Naturalmente, esto también se relaciona con la inserción laboral de la madre y los ingresos que puede obtener gracias a ella.

De acuerdo a la evidencia obtenida en el presente estudio, se observa una fuerte relación entre el nivel educativo de la madre y la incidencia de la pobreza infantil extrema y no extrema: el porcentaje de niños extremadamente pobres entre los hijos de mujeres que no estudiaron o solo completaron algunos años de primaria alcanza al 34%, cifra que disminuye de forma notable al 13,1% entre los que tienen madres que completaron la primaria y la secundaria (4,8%) y la educación terciaria (menos del 2%). En el caso de la pobreza infantil total, basta señalar que la probabilidad de un niño de ser pobre es casi siete veces superior cuando su madre tiene estudios primarios incompletos en comparación con las madres con estudios universitarios completos, y 3,3 veces superior al confrontarla con hijos de madres que culminaron la enseñanza secundaria (véase el gráfico II.10.a). De igual manera, los hijos de madres con menor educación sufren la pobreza y la extrema pobreza con mayor profundidad, es decir, con mayor frecuencia padecen más de una privación (véase el gráfico II.10.b).

El capital educativo se tiende a relacionar con el tipo de inserción laboral, el acceso a sistemas de protección social derivados de la

ocupación y el nivel de ingresos laborales. El gráfico II.10.c ilustra los niveles de pobreza infantil según si la inserción laboral del jefe o jefa de hogar es en el sector formal o informal de la economía, así como si no está ocupado (inactivo o desempleado). Como se aprecia con claridad, la probabilidad de que un niño sea pobre o extremadamente pobre aumenta de forma significativa si el jefe o la jefa de hogar se inserta en el sector informal de la economía, y la profundidad de esta pobreza es mayor.

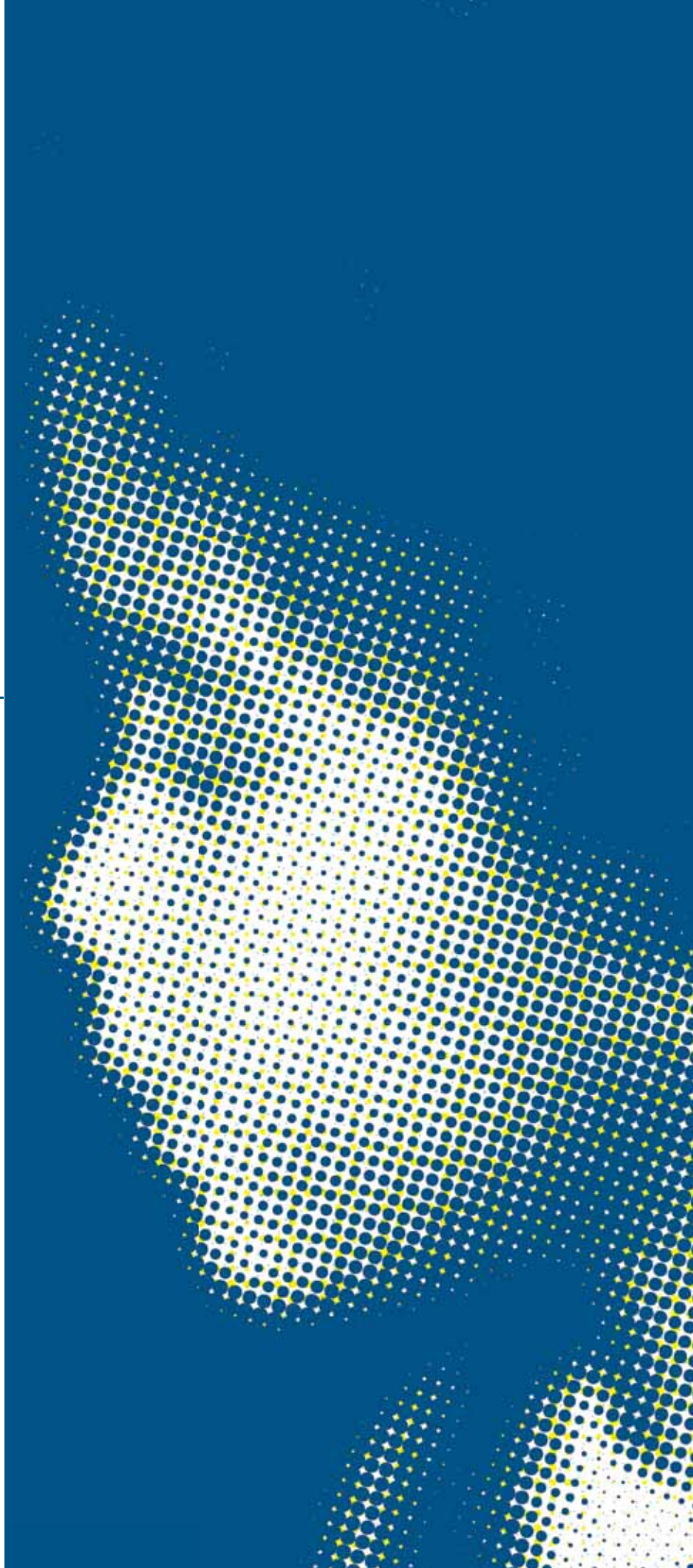
Lo anterior alerta sobre un serio problema característico de los mercados de trabajo de la región, que refuerza el círculo vicioso de reproducción de la pobreza y la desigualdad: son los más pobres los que se suelen insertar en el sector informal, lo que por lo general se asocia a un bajo nivel educativo. Y precisamente son aquellos pertenecientes al sector informal los de menor acceso a sistemas de protección social – en particular en el ámbito de la salud–, aun cuando son los que más lo necesitan. Además, el mismo hecho de la informalidad implica la ausencia de registros de las personas, de sus características y las de sus hogares, dificultando aún más su localización y, por consiguiente, la posibilidad de beneficios asistenciales.

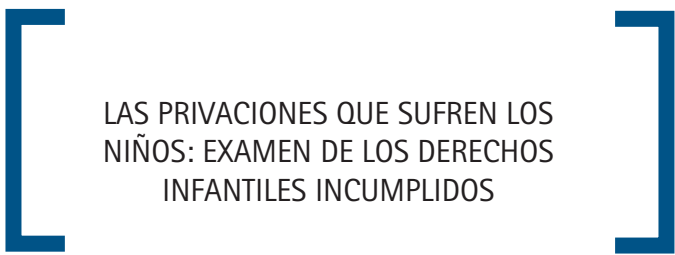
Entre los desafíos de política social que se derivan de lo anterior está el de construir sistemas de protección social de carácter más solidario, que no solo impliquen redistribución de recursos entre quienes pueden hacer aportes (trabajadores formales), sino que también tiendan a la universalidad, es decir, que tengan como beneficiarios a los que quedan fuera del circuito productivo más dinámico y estable y, por tanto, no pueden contribuir a los sistemas de seguridad social y de salud.

Por otra parte, junto con la mejoría de los mecanismos de focalización para hacer más eficientes y efectivos los programas de lucha contra la pobreza, es necesario mejorar los sistemas de información para optimizar los mecanismos de detección y localización de las familias y los niños pobres. En los capítulos V y VI se presenta el uso de los Sistemas de Información Geográfica (SIG), basados en los censos de población y vivienda, que permiten detectar territorialmente, a nivel subnacional, los bolsones geográficos de pobreza infantil donde es necesario llevar a cabo intervenciones con mayor urgencia.

[CAPÍTULO. III]

LAS PRIVACIONES QUE SUFREN LOS
NIÑOS: EXAMEN DE LOS DERECHOS
INFANTILES INCUMPLIDOS





LAS PRIVACIONES QUE SUFREN LOS NIÑOS: EXAMEN DE LOS DERECHOS INFANTILES INCUMPLIDOS

Entre las principales virtudes que se han destacado de los métodos directos de la medición de la pobreza, en particular el de las necesidades básicas insatisfechas (NBI), está la de servir de herramienta para adoptar decisiones en materia de política pública. Esto porque utiliza un enfoque multidimensional, al menos respecto de las condiciones materiales efectivas en las que vive la población.

La propuesta de medición de la pobreza infantil de la Universidad de Bristol, con características similares al método NBI, tiene las mismas ventajas, más aún porque se adapta a dimensiones de bienestar más relevantes para el presente y futuro de los niños. Como se describió en el primer capítulo, la metodología utilizada en este estudio aborda seis grandes dimensiones del bienestar infantil y establece dos umbrales que definen las situaciones de privación extrema y moderada en cada una de ellas. Las dimensiones consignadas, vinculadas a derechos fundamentales específicos de

los niños, son: i) nutrición; ii) acceso al agua potable; iii) acceso a saneamiento; iv) condiciones de la vivienda; v) acceso a educación; y vi) acceso a información.

A continuación se describe la situación de privación en cada una de estas dimensiones, con el fin de entregar información pormenorizada que sirva para orientar las políticas y programas de carácter sectorial, así como para relevar los distintos aspectos que deben ser considerados en el diseño de programas integrales de lucha contra la pobreza infantil. Sin duda, el diagnóstico que se entrega no es suficiente para la creación de acciones específicas, ya que para ello se necesitaría un conjunto de información mucho más amplio del que aquí es posible publicar. Sin embargo, abre el camino para exámenes más detallados de las privaciones y, por tanto, para la adaptación específica de las políticas y programas en los ámbitos nacionales y subnacionales.

A. LA DESNUTRICIÓN INFANTIL

"...no hace falta ser un país desarrollado para derrotar la malnutrición (...) Lo que importa es la voluntad política y un consenso nacional para superar este problema".

Michelle Bachelet, ex Presidenta de Chile, Boletín Desafíos, N° 2, CEPAL/UNICEF, 2006, pág. 10.

La desnutrición en la niñez, además de violar el derecho a la alimentación, incrementa el riesgo de muerte, inhibe el desarrollo cognitivo y afecta el estado de salud de por vida. Atender este problema es condición indispensable para garantizar el derecho a la supervivencia y al desarrollo de las niñas y niños de América Latina y el Caribe, así como para lograr el progreso de los países.

En la región coexisten problemas de ingesta insuficiente de alimentos y de desequilibrios en la composición de la dieta. Estos últimos se expresan en la falta de micronutrientes (hierro, yodo, cinc, vitamina A) y en un exceso cada vez mayor de macronutrientes (ricos en grasas saturadas), que se traducen en obesidad y otras patologías. Sin embargo, el problema principal de la mayoría de los países sigue siendo la desnutrición, pese a que la producción regional de bienes e insumos alimentarios triplica las necesidades energéticas de sus habitantes (CEPAL, 2008b).

En América Latina y el Caribe, se han registrado avances en la lucha por reducir la desnutrición infantil. En la actualidad, alrededor de 2,3 millones de niños de 0 a 4 años se ven afectados por niveles de desnutrición global moderados o graves (insuficiencia ponderal o bajo peso para la edad), según los nuevos patrones de comparación publicados por la Organización Mundial de la Salud en 2006. Esto

Recuadro III.1

LOS NUEVOS PATRONES DE CRECIMIENTO INFANTIL PARA MEDIR LA DESNUTRICIÓN

La elaboración de un nuevo patrón de crecimiento infantil obedece a que el sistema utilizado y preparado por el Centro Nacional de Estadísticas para la Salud de los Estados Unidos (NCHS) posee una serie de desventajas, que no permiten una medición estandarizada del crecimiento de los niños de diferentes etnias y características socioculturales. Los principales cuestionamientos a las curvas de nutrición del patrón NCHS se refieren a que este se construyó con datos de un estudio longitudinal de la década de 1920, con una muestra de 800 niños de ascendencia europea de Ohio (Estados Unidos), alimentados con fórmulas artificiales, con mediciones cada tres meses, sin considerar que este intervalo de tiempo en los primeros meses de vida es de suma relevancia para el crecimiento, y, por último, sin controlar características socioeconómicas, educacionales y de salud de las madres.

En 1993, la Organización Mundial de la Salud (OMS) comparó los datos de pequeños estudios realizados en ciertas ciudades europeas y estadounidenses con los datos del patrón NCHS y demostró que los resultados diferían significativamente. Se concluyó que el patrón predominante no era adecuado para evaluar el crecimiento de lactantes sanos, en especial en el primer año de vida, y que era necesario elaborar uno nuevo.

La OMS realizó un estudio multicéntrico (longitudinal y transversal de acuerdo a la edad de los niños), con enfoque prospectivo, para describir el crecimiento de los menores en condiciones ideales de nutrición mediante la lactancia materna y alimentación complementaria después del destete (en promedio a partir de los 6 meses de edad), ausencia de contaminación microbiológica, madres no fumadoras (antes y después del parto), dispuestas a seguir las recomendaciones de alimentación de la OMS, recién nacido de término, único embarazo, sin morbilidad perinatal importante y

atención en salud normalizada, por medio de consulta pediátrica e inmunizaciones.

Las ciudades elegidas para hacer el estudio fueron seleccionadas por su variabilidad genética poblacional: Davis (Estados Unidos), Pelotas (Brasil), Oslo (Noruega), Accra (Ghana), Muscat (Omán) y Nueva Delhi (India).

El diseño comprendió una combinación de dos estudios, uno prospectivo longitudinal, que considera a los niños desde que nacen hasta los 3 años, y un análisis de cortes transversales de los 18 a los 71 meses, es decir, niños que se estudiarían solo una vez y no en forma prospectiva desde los 18 y los 36 meses. Entre los 18 y los 36 meses se duplicaron los datos, para suavizar las curvas y evitar las dificultades derivadas del estudio del NCHS, cuando se junta la curva de 0 a 2 años con la de 2 a 5 años.

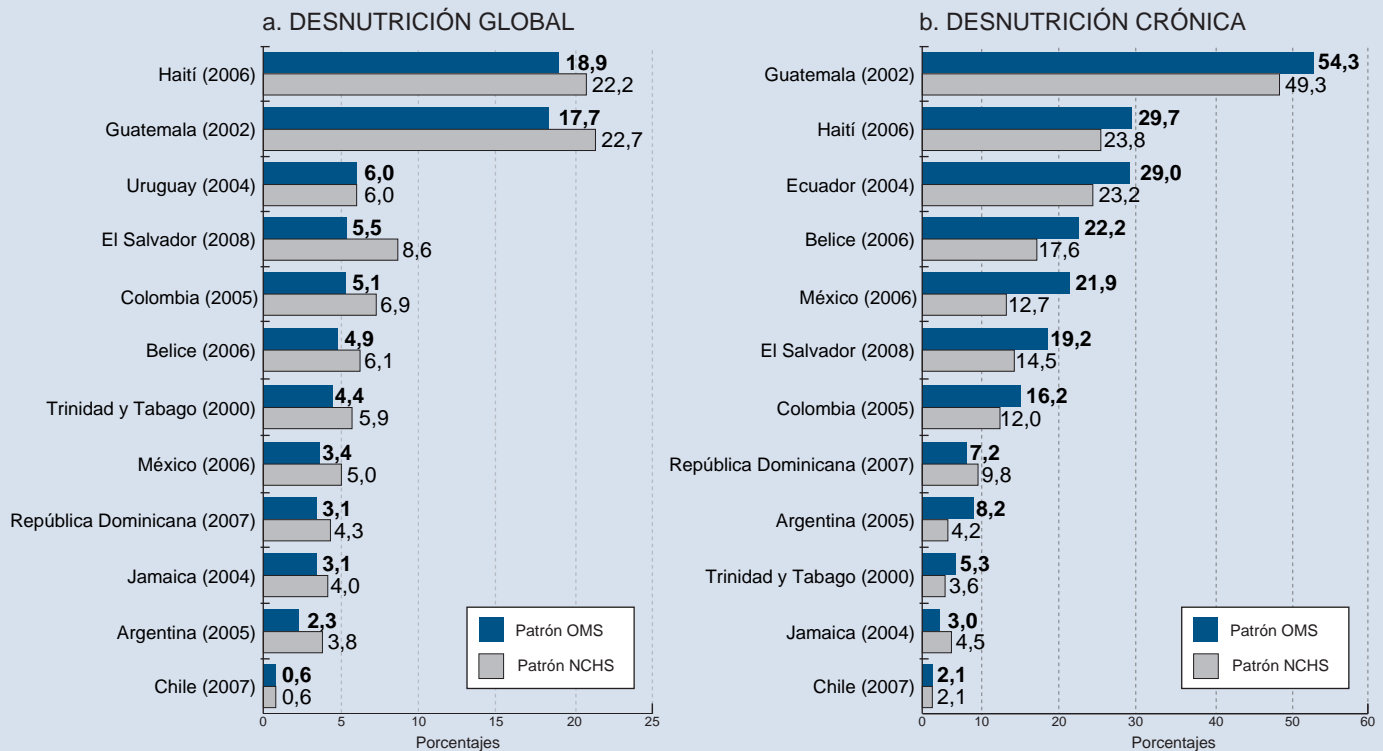
La muestra fue de 8.440 niños y combinó cohortes de alrededor de 300 recién nacidos y 1.400 niños de 18 a 71 meses por país en los estudios transversales, lo que permitió lograr una muestra de tamaño mínimo para confeccionar el patrón de crecimiento, de 400 niños por cada sexo en los distintos grupos etarios.

Las mediciones se hicieron de manera frecuente, por lo que cada niño tuvo cerca de 21 controles de peso, talla y perímetro craneano durante los 2 primeros años de vida: al nacer, cada 15 días de las 2 a las 8 semanas, mensuales hasta el año y bimestrales hasta los 2 años. Además, hubo mediciones mensuales de perímetro braquial de los 3 a los 12 meses y mediciones bimestrales de pliegues cutáneos, de los 12 a los 24 meses.

Cabe destacar que los patrones que están en uso arrojan una desnutrición global estimada (bajo peso para la edad) menor que la del patrón NCHS, pero superior en el caso de la desnutrición crónica (baja altura para la edad), que es, en definitiva, la manifestación más grave y permanente de la malnutrición infantil.

Recuadro III.1 (conclusión)

COMPARACIÓN DE LOS NIVELES DE DESNUTRICIÓN INFANTIL SEGÚN EL PATRÓN NCHS Y EL NUEVO PATRÓN OMS, EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE QUE TIENEN AMBAS MEDIDAS DISPONIBLES



Fuente: Eduardo Atalah, “Una nueva referencia internacional de crecimiento infantil”, Revista Chilena de Pediatría, vol. 78, N° 2, Santiago de Chile, abril de 2007; Organización Mundial de la Salud (OMS) [en línea], <<http://www.who.int/whosis/es/index.html>>; Encuestas de Demografía y Salud (DHS) [en línea], <www.measuredhs.com>; Sistema Childinfo de UNICEF [en línea], <www.childinfo.org>; y cifras oficiales de los países.

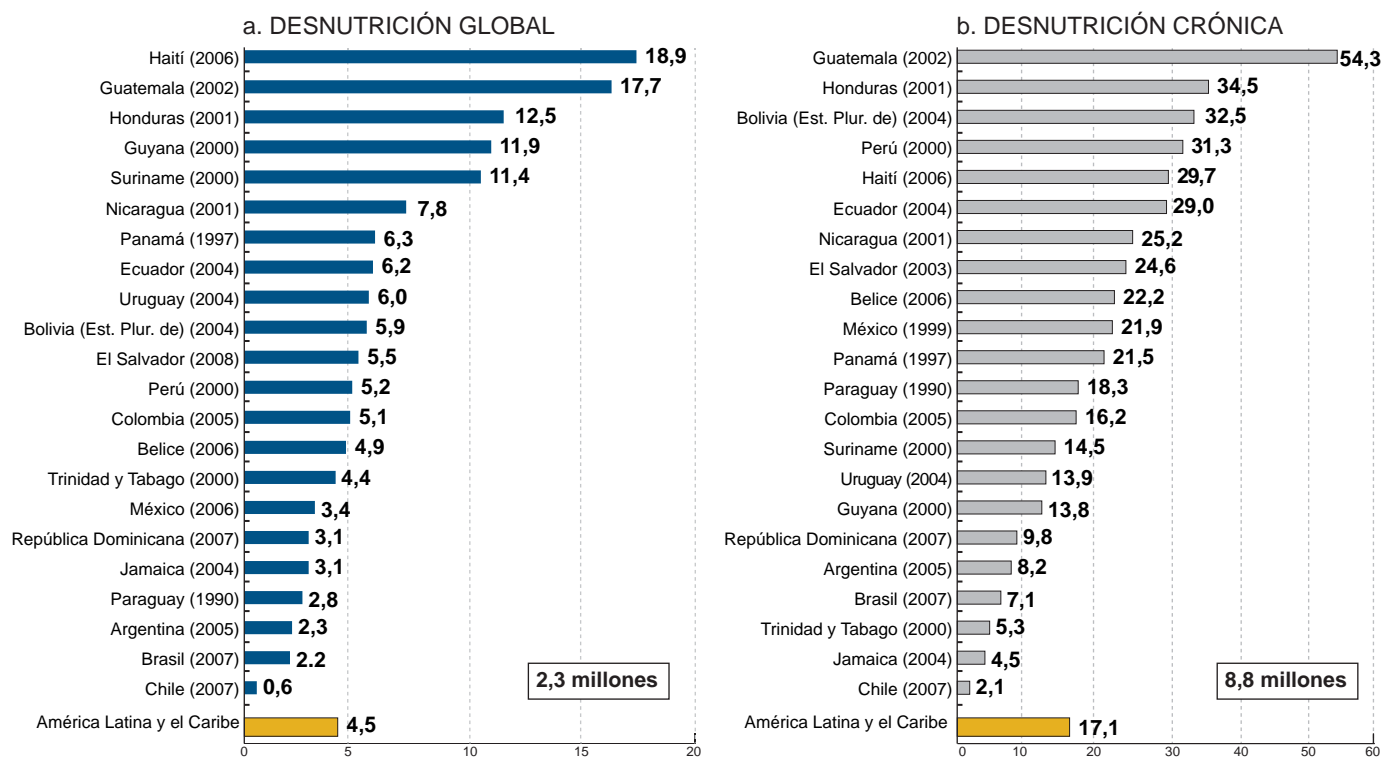
representa aproximadamente el 4,5% de los niños de esas edades de la región. Sin embargo, la heterogeneidad de situaciones nacionales es relevante, ya que estas van desde menos de un 3,5% de niños desnutridos en la Argentina, Chile, el Brasil, Jamaica, México, el Paraguay¹ y la República Dominicana, hasta porcentajes superiores al 10% en Guatemala, Guyana, Haití, Honduras y Suriname (véase el gráfico III.1.a).

No obstante la importancia de la desnutrición global, el problema principal en la región es la desnutrición crónica (baja talla o altura para la edad). Esto porque refleja la suma de las consecuencias causadas por la falta de una alimentación y nutrición adecuadas durante los años más importantes del

desarrollo de los niños –desde la etapa intrauterina hasta los tres primeros años, con consecuencias irreversibles–. Además, como se aprecia en el gráfico III.1.b, la prevalencia de esta forma más grave de la desnutrición es mayor que la desnutrición global en América Latina y el Caribe, pues afecta a alrededor de 8,8 millones de niños. Por otra parte, los progresos no han sido lo suficientemente significativos, ya que a principios de la década de 1990 se constataban niveles de desnutrición crónica en torno al 19% entre los niños de 0 a 4 años, cifra que una década después se mantenía cercana al 16%, según los patrones de comparación anteriores (curvas provistas por el Centro Nacional de Estadísticas para la Salud de los Estados Unidos).

¹ Medición de 1990.

Gráfico III.1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (22 PAÍSES): DESNUTRICIÓN GLOBAL Y CRÓNICA SEGÚN EL NUEVO
PATRÓN OMS EN NIÑOS MENORES DE 5 AÑOS, 1990-2007
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de la Organización Mundial de la Salud (OMS) [en línea], <<http://www.who.int/whosis/es/index.html>>; y de cifras oficiales de los países [fecha de consulta: noviembre de 2009].

"En América Latina y el Caribe 2,3 millones de niños tienen bajo peso para la edad, y 8,8 millones de niños están afectados por la desnutrición crónica."

Dos grandes dimensiones pueden interactuar para producir vulnerabilidad alimentario-nutricional, entendida como la probabilidad de que se produzca una disminución aguda del acceso a alimentos, o en su consumo, en relación con un valor crítico que define niveles mínimos de bienestar humano (WFP, 2002)². Una dimensión está relacionada con las condiciones que presenta el entorno –natural, social y económico– y la otra refiere a la capacidad y voluntad –individual y colectiva– de contrarrestarlas.

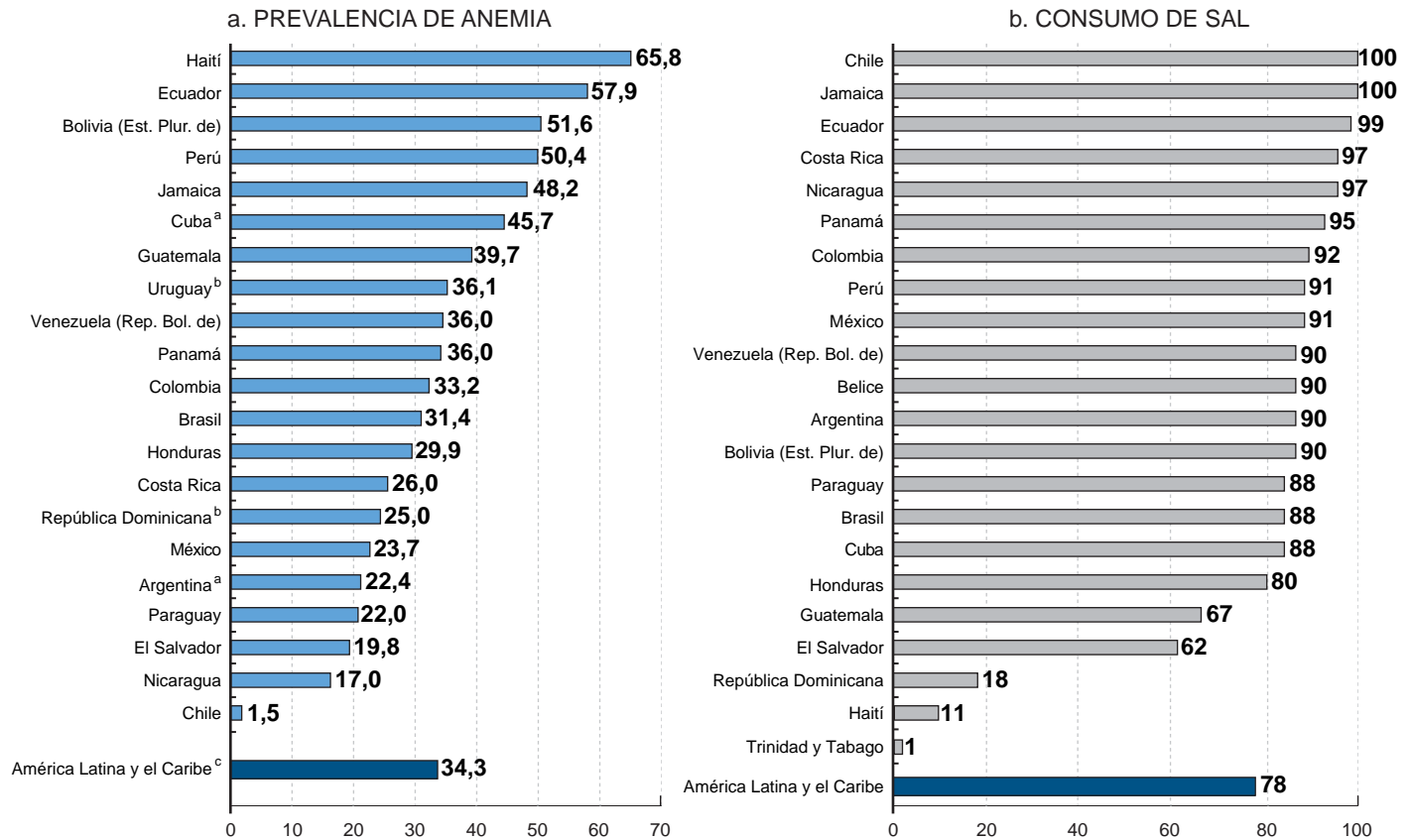
Casi la mitad de los problemas nutricionales ocurren en hogares de zonas rurales localizados en ambientes muy expuestos a riesgos ambientales. Las cifras más altas de desnutrición y mortalidad infantil se observan en países donde la agricultura a menudo es afectada por desastres naturales. Los reiterados embates de huracanes, sequías, terremotos y heladas ponen obstáculos al acceso a bienes alimentarios, además de tener como consecuencia problemas económicos y sociales derivados.

² Por otra parte, es necesario tener en cuenta el grado de aprovechamiento biológico de los alimentos, condicionado a su vez, entre otros aspectos, por factores vinculados a la calidad de la dieta y al estado de salud individual.

Gráfico III.2

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (21 PAÍSES): PREVALENCIA DE LA ANEMIA (HB<11 G/DL) EN NIÑAS Y NIÑOS MENORES DE 5 AÑOS Y CONSUMO DE SAL ADECUADAMENTE YODADA (15 PPM O MÁS) EN LOS HOGARES, 1998-2006

(En porcentajes)



Fuente: Programa Mundial de Alimentos (PMA), sobre la base de información de la Organización Mundial de la Salud (OMS), Vitamin and Mineral Nutrition Information System (VMNIS); Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Estado mundial de la infancia 2007, Nueva York, 2007; y últimas encuestas nacionales del Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, el Paraguay y la República Bolivariana de Venezuela.

^a Niños y niñas menores de 24 meses de algunas localidades del país.

^b Niños y niñas de algunas localidades del país.

^c Promedio simple de 21 países.

Por otra parte, los hogares en que habitan niños desnutridos con frecuencia no disponen de instalaciones adecuadas de agua potable y saneamiento básico, lo que incrementa el riesgo de contraer enfermedades infecciosas, principalmente diarreas y parásitos, y crea un círculo vicioso en que el elemento ambiental es un agente activo en la desnutrición.

Por otra parte, el bajo nivel de ingresos limita el acceso a los alimentos, en la cantidad o calidad necesaria. A la vez, la falta de acceso a la tierra afecta la capacidad de optar a un crédito y otros recursos, lo que repercute en los ingresos económicos. Igualmente,

la sustitución de cultivos tradicionales por cultivos comerciales más rentables tiende a aumentar la vulnerabilidad alimentaria y el riesgo de desnutrición, y a reducir el acceso a alimentos en tiempos de caída de precios o crisis económicas.

Asimismo, el bajo nivel educativo de los padres, en especial la baja educación de la madre, a quien se le asigna culturalmente el rol de cuidado dentro del hogar, y la falta de conocimientos sobre salud reproductiva, nutrición y desarrollo infantil inciden en términos negativos en la desnutrición de los hijos. A esto se debe agregar la falta de acceso a los servicios de atención primaria de salud,

junto a su deficiente calidad, y a la casi ausencia de intervenciones específicas en salud y nutrición.

En el caso de los pueblos indígenas, la exclusión social, discriminación y aislamiento geográfico son factores relacionados con la alta prevalencia de desnutrición. Asimismo, la pérdida o escaso desarrollo de capital social y la desarticulación de las redes de apoyo de los más pobres, debido a procesos migratorios y conflictos sociales, limitan la capacidad de respuesta colectiva ante desastres naturales o económicos que dificultan su acceso a los alimentos.

También es indispensable tener presente los factores biomédicos: un deficiente estado nutricional materno –como consecuencia de una mala nutrición previa– aumenta los riesgos de desnutrición intrauterina y bajo peso al nacer; la ausencia o insuficiencia de lactancia materna exclusiva expone al niño o niña en situación de pobreza a ingerir alimentos que no satisfacen las necesidades nutricionales de esa etapa de desarrollo y que no tienen suficiente control de higiene; la limitada disponibilidad de alimentos complementarios a la leche materna –a partir del sexto mes de vida– muchas veces limita la provisión de los macro y micronutrientes imprescindibles para que los niños se desarrollen normalmente en esta etapa de máximo crecimiento.

La deficiencia de micronutrientes –vitaminas y minerales–, conocida también como “hambre oculta”, constituye un grave problema nutricional. La relacionada con el hierro y la vitamina A y, en menor medida, las de yodo son las más frecuentes y mejor registradas. La anemia ferropiva, es decir, por deficiencia de hierro, es una carencia muy extendida, sobre todo en los niños menores de 2 años y las mujeres embarazadas (véase el gráfico III.2.a). A modo de ejemplo: en el Estado Plurinacional de Bolivia, el 83,8% de las niñas y niños menores de 2 años, el 51,6% de los menores de 5 años y el 37% de las mujeres embarazadas sufren esta anemia. Por otra parte, en el Perú, el año 2005 los mismos grupos vulnerables registraron índices del 66%, 50,4%, y 42,7% respectivamente. En Guatemala, padecían de ella el 55,0% de las niñas y niños menores de 2 años, el 39,7% de los menores de 5 años y el 22,1% de las embarazadas en 2002. Haití, con un 83,3%, tiene junto con el Estado Plurinacional de Bolivia la tasa más elevada de la región de anemia en los menores de 2 años y en el caso del grupo de menores de 5 años ocupa el primer lugar, con el 65,8% (CEPAL, 2008b).

La deficiencia de vitamina A, si bien en la mayoría de los países no constituye un problema de salud pública a escala nacional, es una situación grave en el caso de los niños y las mujeres indígenas. Por ejemplo, en Panamá, en 1999, el total nacional era de apenas el 1,8% en las niñas y niños menores de 5 años, pero en las comarcas indígenas la cifra se elevaba al 23,6% en el mismo grupo etario. En

cuanto al cinc, la información sobre la magnitud de esta deficiencia es insuficiente no solo en la región, sino en todo el mundo, debido a que es difícil de medir. Sin embargo, como revelan estudios parciales realizados en algunos países, es probable que el problema sea tan serio como la anemia por deficiencia de hierro. Esta alta probabilidad obedece a que los alimentos proveen tanto el hierro como el cinc; además, la deficiencia de este último se vincula directamente con la baja talla y las infecciones frecuentes y graves.

Otro micronutriente importante –respecto del que no hay estudios nacionales en los países de la región– es el ácido fólico, cuya carencia se asocia con malformaciones congénitas del sistema nervioso central, y es una de las principales causas de mortalidad neonatal. Afortunadamente, el control de la deficiencia de yodo ha ido aumentando de forma gradual en la mayoría de los países, acercándose al consumo universal de la sal yodada de modo apropiado (véase el gráfico III.2.b). No obstante, en cuatro países el consumo de sal yodada no ha mejorado en los últimos años y en cada uno, en niveles muy distintos, se encuentra muy lejos de la norma: Trinidad y Tabago, Haití, República Dominicana y Guatemala, con el 1%, el 11%, el 18% y el 67% respectivamente. En El Salvador el consumo se deterioró de manera significativa en el último año (62%) en relación con años anteriores, en que superaba el 80%.

La desnutrición infantil tiene una serie de consecuencias negativas en distintos ámbitos, entre los que destacan los efectos en morbimortalidad, educación y productividad, por lo que constituye uno de los principales mecanismos de transmisión intergeneracional de la pobreza por ingresos y de la desigualdad.

La desnutrición en embarazadas, además de tener efectos negativos sobre la salud de las mujeres, aumenta el riesgo de bajo peso al nacer en los niños, lo que incrementa, a su vez, el riesgo de muerte neonatal. Los bebés que nacen con un peso de 2.000 a 2.499 gramos enfrentan un riesgo de muerte neonatal cuatro veces mayor al de aquellos que pesan entre 2.500 y 2.999 gramos, y 10 a 14 veces superior al de los que pesan entre 3.000 y 3.499 gramos. En distintos estudios se observa que la desnutrición es la mayor causa de la mortalidad infantil y de la niñez en edad preescolar (del 50% al 60%), mientras que el porcentaje de casos de morbilidad atribuible a la desnutrición es del 61% para la diarrea, 57% para la malaria, 53% para la neumonía y 45% para el sarampión, e incrementa de forma relevante el riesgo de que en la edad adulta se desarrollen patologías crónicas, como enfermedades coronarias, hipertensión y diabetes, y enfermedades transmisibles como la tuberculosis (CEPAL y UNICEF, 2006).

En cuanto a los micronutrientes, la anemia por deficiencia de hierro es, junto con la desnutrición crónica, el problema alimentario

más serio de la región, y afecta sobre todo a los niños menores de 24 meses y a las mujeres embarazadas, con efectos negativos en el rendimiento escolar y la productividad. La deficiencia de vitamina A disminuye la capacidad de respuesta a las diferentes infecciones, produce problemas de ceguera y aumenta hasta en un 25% el riesgo de mortalidad materna e infantil, ambas producto de causas totalmente prevenibles. La falta de yodo es el principal motivo de retardo mental y aminora el coeficiente intelectual en casi 10 puntos.

Los efectos en educación son igualmente alarmantes. La desnutrición perjudica el desempeño escolar, a causa del déficit que originan las enfermedades asociadas y de las limitaciones en la capacidad de aprendizaje vinculadas a un menor desarrollo cognitivo. La mayor probabilidad de enfermar hace que los niños y niñas desnutridos presenten una incorporación tardía al sistema educativo y un mayor ausentismo escolar, con lo que aumenta su probabilidad de repetición y deserción. El déficit de micronutrientes, en especial hierro, cinc, yodo y vitamina A, se traduce en un deterioro cognitivo que deriva en un menor aprendizaje.

Las consecuencias de la desnutrición a nivel productivo se relacionan directamente con los bajos niveles de escolaridad y las referidas dificultades de aprendizaje. Por otra parte, la mortalidad produce una pérdida relevante de capital humano, con efectos económicos y sociales acumulativos en el largo plazo. De manera que, además del mandato ético que obliga a proveer soluciones al problema, en las decisiones de política también deben considerarse los costos económicos que implica la desnutrición para el conjunto de la sociedad.

B. EL ACCESO A UNA VIVIENDA DIGNA

“Los tugurios son viviendas sin (...) agua potable, saneamiento, estructuras duraderas, hacinamiento y tenencia segura. La prevalencia de los tugurios es (...) del 27% en América Latina y el Caribe. Incluso las economías avanzadas no son inmunes (...) Una de cada tres personas que viven en las ciudades del mundo en desarrollo reside en tugurios. Si no se toman medidas correctoras, se proyecta un aumento de su número a 1,4 mil millones en 2020”.

Anna Tibaijuka, Directora Ejecutiva de UN-HABITAT, Suecia, 24 de noviembre de 2009.

En el derecho internacional, el derecho a la vivienda está previsto en varios instrumentos relevantes, tanto de carácter general como sectorial. Entre los primeros se puede mencionar el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la

Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y la Convención sobre los Derechos del Niño (artículo 27).

En su observación general número 4, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR) de las Naciones Unidas señala el enorme “abismo” que existe entre lo dispuesto en el artículo 11 del Pacto y la situación imperante en muchas regiones del mundo, ya que existen alrededor de 100 millones de personas sin hogar –30 de los cuales son niños– y otros 1.000 millones alojados en viviendas inadecuadas.

El Comité identifica siete aspectos que contribuyen a que una vivienda sea apropiada y que pueden ser aplicables en cualquier contexto, con independencia de las condiciones sociales, económicas, culturales o jurídicas del lugar en que se deba hacer efectivo el derecho:

i) seguridad jurídica en la tenencia: todas las personas deben tener un mínimo de seguridad jurídica que los proteja del desahucio, el hostigamiento y otras amenazas. Para lograrlo, el Estado debe adoptar medidas en primer lugar de carácter legislativo. La seguridad jurídica es necesaria para las distintas modalidades por las que se puede tener acceso a una vivienda, por ejemplo para el propietario, la vivienda de emergencia y los asentamientos informales, entre otras;

ii) disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura: incluye la posibilidad de contar con acceso permanente a recursos naturales y comunes, como al agua potable, a energía para la cocina, a calefacción y alumbrado, a instalaciones sanitarias y de aseo, de almacenamiento, de eliminación de desechos, de drenaje y a los servicios de emergencia;

iii) gastos soportables: esto significa que los gastos que conlleva una vivienda no deben ser tan altos como para impedir que se satisfagan otras necesidades básicas. Para lograrlo se pueden pedir subsidios por parte del Estado y una regulación que impida especulaciones sobre los alquileres o sobre el precio de la tierra;

iv) habitabilidad: se considera que una vivienda es habitable si protege a sus ocupantes del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento y otras amenazas para la salud; y si garantiza su seguridad física. El Comité recuerda la existencia de los principios de higiene de la vivienda preparados por la OMS y exhorta a los Estados a que los apliquen con la mayor amplitud;

v) asequibilidad: los grupos más desaventajados de la sociedad –los ancianos, los enfermos terminales y las víctimas de catástrofes

naturales, entre otros– deben tener acceso pleno y sostenible a los recursos necesarios para conseguir una vivienda;

vi) lugar: la ubicación de la vivienda debe permitir el acceso a las opciones de empleo, a los servicios de atención de salud, a centros de atención de niños, escuelas y demás servicios sociales. Las viviendas no deben construirse cerca de lugares contaminados o próximos a fuentes de contaminación que pongan en riesgo el derecho a la salud de sus habitantes; y

vii) adecuación cultural: la forma de construir la vivienda, los materiales utilizados y las políticas públicas que se apliquen deben permitir la expresión de la identidad cultural de sus habitantes, que puede variar de manera importante dentro de un mismo país e incluso dentro de una misma ciudad.

La falta de acceso a una vivienda adecuada afecta en los niños los procesos de alimentación, educación, abrigo y construcción de vínculos de contención sociofamiliares, ya que contar con un lugar propio y seguro es imprescindible en el proceso de formación de su identidad.

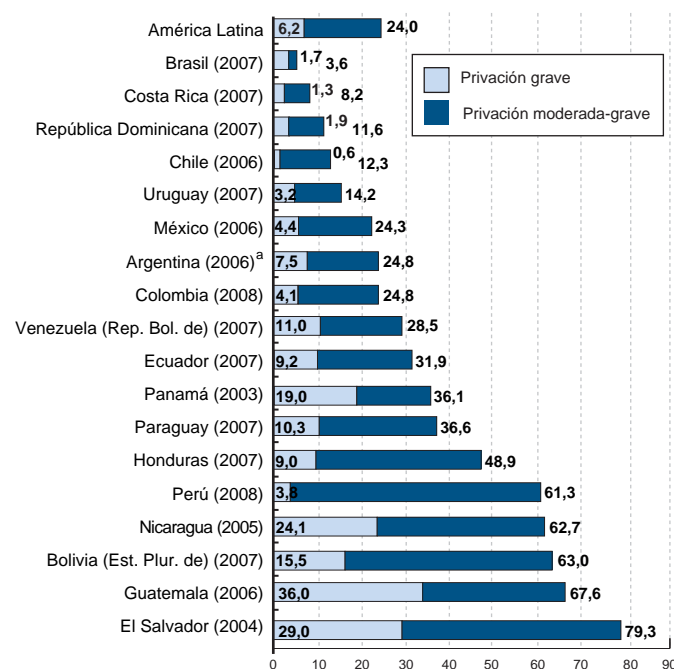
La metodología para medir la pobreza infantil según privaciones múltiples considera la vivienda como una de las dimensiones de privación asociada al incumplimiento de un derecho. Específicamente, incluye indicadores de hacinamiento y de materiales predominantes de los muros, techos y pisos de la vivienda, lo que refiere a la "habitabilidad" de esta de acuerdo al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Otra de las dimensiones consideradas para la medición de la pobreza infantil es el acceso al agua potable y saneamiento, que se examina en el siguiente apartado.

Respecto de las privaciones asociadas a la habitabilidad de la vivienda, en la región 11,1 millones de niños se ven afectados de forma severa por las condiciones inadecuadas de esta, a los que se suman 32,1 millones que sufren una privación moderada (para la definición de los respectivos umbrales de privación, véase el cuadro I.1 del capítulo I).

La privación en materia de vivienda es generalizada en El Salvador (casi el 80% de los niños), Guatemala, el Estado Plurinacional de Bolivia, Nicaragua y el Perú (entre el 60% y el 68%). Sin embargo, en este último las privaciones severas (altos índices de hacinamiento o materiales de construcción inseguros) solo afectan al 4% de los niños, en contraste con los restantes países, donde los niveles de privación grave oscilan entre el 15% y el 36%. En paralelo, países como el Brasil, Chile, Costa Rica, la República Dominicana y el Uruguay muestran niveles de privación moderada bajos, menores

Gráfico III.3
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (18 PAÍSES):
NIÑOS CON PRIVACIONES GRAVES Y
MODERADAS-GRAVES EN CONDICIONES DE LA
VIVIENDA POR PAÍSES, ALREDEDOR DE 2007

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Zonas urbanas.

al 15%, y los niños que padecen privaciones graves no superan el 3% (véase el gráfico III.3).

De forma similar a lo que sucede con la desnutrición infantil y el acceso al agua potable y saneamiento, hay una fuerte relación entre la precariedad de la vivienda y el nivel de ingreso per cápita de los hogares.

En las zonas rurales, la mayor presencia de viviendas construidas con materiales hoy considerados inadecuados incide en porcentajes significativamente mayores de privaciones entre los niños, en especial de carácter moderado, respecto de las zonas urbanas: la probabilidad de un niño de verse afectado por esta situación en materia de habitabilidad de la vivienda es 3 veces superior y alcanza a 4 de cada 10 niños rurales (véase el gráfico III.4). Sin embargo, la gran concentración urbana en la región determina que la mayoría de los niños privados en esta materia se concentre en los grandes

centros urbanos, y es frecuente que residan en tugurios, es decir, en zonas donde hay agrupaciones de viviendas deficitarias.

Al respecto, el relator especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la vivienda ha señalado que los Estados tienen al menos tres deberes generales en esta materia: procurar por todos los medios posibles que todas las personas tengan acceso a recursos habitacionales adecuados para su salud, bienestar y seguridad; facilitar a quien carezca de hogar, tenga una vivienda inadecuada o se encuentre incapacitado para ejercer los derechos vinculados a recursos habitacionales, la interposición de reclamos y demandas; y adoptar, en un tiempo razonablemente breve, medidas que al menos indiquen el reconocimiento político y normativo de los elementos constitutivos del derecho a la vivienda (Pisarello, 2003).

En este sentido, es necesario fortalecer la política pública de vivienda, no solo favoreciendo mecanismos de ahorro y fomentando su financiamiento público o privado, sino también creando programas de viviendas sociales que cumplan con las normas mínimas, en cuanto a materiales y a espacios interiores y comunitarios. Actualmente, en la región se destina alrededor del 1% del PIB al gasto público destinado a vivienda y saneamiento (CEPAL, 2007b), cifra que a lo largo de las últimas décadas se ha mantenido estable. Ante las restricciones de recursos fiscales que hoy enfrenta la mayoría de los países, la implementación de políticas de mejoramiento de la vivienda de carácter masivo debe considerar mecanismos innovadores para aumentar su eficiencia, entre los que se cuentan la implementación

de programas de autoconstrucción, construcción comunitaria y construcción progresiva, entre otros.

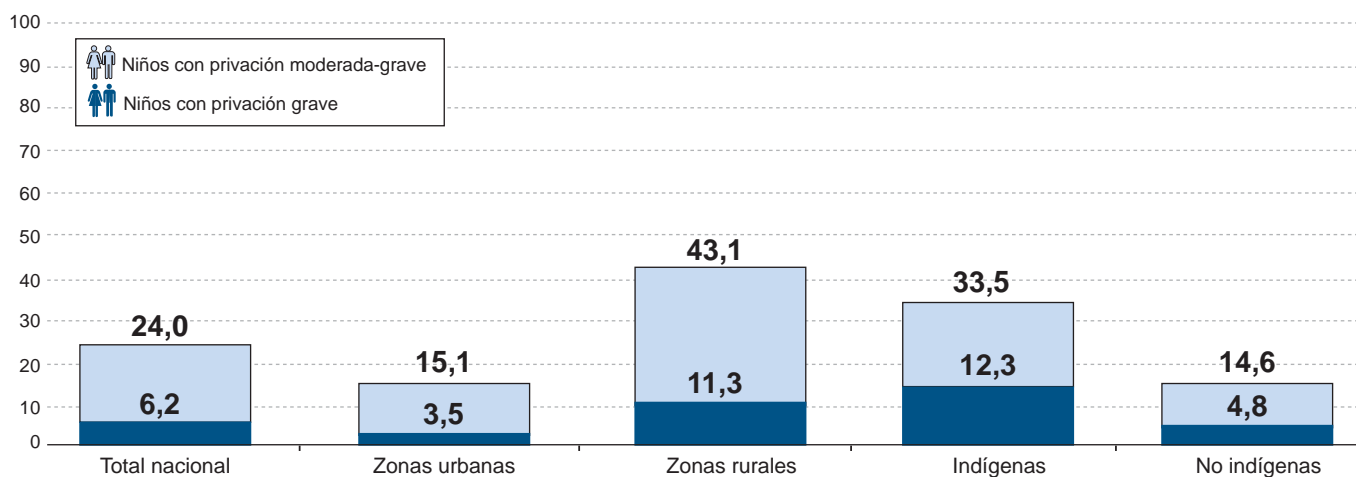
C. EL ACCESO A SERVICIOS BÁSICOS: EL AGUA POTABLE Y EL SANEAMIENTO

“El agua potable, el saneamiento y la higiene correcta son fundamentales para la salud, la supervivencia, el crecimiento y el desarrollo (...) Los esfuerzos por evitar fallecimientos por enfermedades diarreicas o por reducir la carga de morbilidad de enfermedades (...) están condenados a fracasar si las personas no tienen acceso a fuentes de agua potable y a servicios de saneamiento básicos. La falta de saneamiento básico obstaculiza indirectamente la capacidad de aprendizaje de millones de escolares infestados por parásitos intestinales cuya transmisión se ve favorecida por una higiene deficiente e instalaciones de saneamiento inadecuadas.”

OMS/UNICEF, La meta de los ODM relativa al agua potable y el saneamiento: el reto del decenio para zonas urbanas y rurales, Suiza, 2007, pág. 2.

Todas las personas tienen derecho a gozar de agua suficiente, segura y físicamente accesible, y de servicios de saneamiento apropiados para alcanzar una vida digna y un desarrollo sustentable. Este derecho entraña también el acceso a un conjunto de otros derechos que de forma directa o indirecta se relacionan con el agua y el

Gráfico III.4
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (18 PAÍSES): NIÑOS CON PRIVACIONES GRAVES Y MODERADAS-GRAVES EN CONDICIONES DE LA VIVIENDA, SEGÚN ÁREAS GEOGRÁFICAS Y ORIGEN ÉTNICO, ALREDEDOR DE 2007
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

Recuadro III.2 PROVISIÓN Y MEJORAMIENTO DE LA VIVIENDA

En América Latina y el Caribe, un elevado porcentaje de la población no cuenta con los ingresos suficientes para acceder a una vivienda por medio del mercado. Las políticas de Estado han debido asumir la tarea de proveer y mejorar las viviendas de los más pobres. Asimismo, las familias buscan resolver sus necesidades habitacionales mediante distintas estrategias, como la ocupación de tierras, autoconstrucción, organizaciones de vivienda, alojamiento con familiares o conocidos y submercado de alquiler.

A las viviendas que se requiere construir para hospedar a quienes no tienen alojamiento (déficit cuantitativo), se suman aquellas unidades existentes que presentan diversas carencias (déficit cualitativo): falta de servicios (principalmente saneamiento y agua potable), materialidad precaria e inseguridad en la tenencia. Proveer viviendas nuevas y mejorar las existentes son entonces las dos líneas de acción fundamentales en materia habitacional. De acuerdo a estudios recientes de la CEPAL, el panorama habitacional de la región ha evolucionado, en la última década, hacia un fuerte predominio del déficit cualitativo por sobre el cuantitativo.

En el año 1990, de un déficit total de 38 millones de viviendas en la región, el 46% correspondía al déficit cuantitativo y el 54% al cualitativo; en el año 2000 el déficit total aumenta a 52 millones de viviendas, de las cuales un 39% corresponde al déficit cuantitativo y un 61% al cualitativo. Los dos principales problemas que afectan a los hogares son la falta de saneamiento adecuado (24%) e inseguridad en la tenencia (23%); mientras la carencia menos generalizada es la falta de vivienda, que solo corresponde a un 15% de los casos.

En contraste con lo anterior, se observa que las políticas habitacionales a lo largo de estos años se han concentrado casi exclusivamente en la producción de nuevas unidades de vivienda que corresponden, por lo general, a estándares convencionales y uniformes que no satisfacen de forma adecuada las necesidades habitacionales de los hogares, ni acogen las formas de vida de los pobres.

Dado que los recursos disponibles son siempre insuficientes para una gran demanda acumulada, la cobertura es escasa. Solo una minoría de los hogares logra acceder a una vivienda nueva, mientras la mayoría sigue habitando en asentamientos irregulares y en condiciones precarias.

En la resolución de las necesidades habitacionales, el suelo urbano constituye un factor crucial. El acceso a suelo en la ciudad está muy condicionado por el mercado de tierras, que es imperfecto, poco transparente y está escasamente regulado por parte del Estado. Esto hace que el acceso de los pobres al suelo urbano sea restrictivo y determina que la localización de sus asentamientos se realice en áreas periféricas de la ciudad y en sectores de riesgo depreciados

(áreas inundables, contaminadas, de difícil acceso, sin infraestructura ni equipamiento).

Por otra parte, los programas de mejoramiento que buscan corregir la precariedad de los alojamientos, atacando así el déficit cualitativo, son de cobertura limitada y se originan fuera del sector. Además, surgen impulsados por organizaciones no gubernamentales (ONG) que iniciaron este tipo de intervenciones en la década de 1980, como parte de programas para aliviar la pobreza en los barrios precarios, con un fuerte componente participativo y con el apoyo de organismos de cooperación. Estos programas pueden incluir distintos tipos de intervenciones: de tipo parcial, referidas al mejoramiento de las viviendas, dotación de infraestructura y equipamiento y regularización dominial; o de carácter más integral que, junto a las intervenciones de orden físico, incorporan participación social e iniciativas de desarrollo económico y productivo.

Los programas de mejoramiento han sido resistidos como una alternativa de solución adecuada por las políticas habitacionales convencionales y también por el sector privado, que prefiere construir grandes conjuntos de viviendas nuevas. Ha sido difícil masificar estas experiencias, para convertirlas en programas de mayor alcance y lograr que las políticas regulares de vivienda social las incorporen como actividades permanentes.

Desde una perspectiva diferente y a partir de la experiencia acumulada por muchas organizaciones de base y organismos de apoyo, se recupera la idea del “derecho a la vivienda” para superar la visión dominante de esta como mercancía. En este sentido, se valora la “producción y gestión social del hábitat”, como un concepto que describe integralmente el fenómeno físico, cultural y económico que representa la capacidad de la población en materia habitacional de acceder a la tierra, la vivienda y los servicios básicos.

La vivienda es un “eje estratégico” para superar la pobreza y la precariedad urbana, pero en su sentido más amplio ella constituye un lugar de pertenencia y vínculo con la ciudad y la comunidad, y un aspecto crucial en la construcción de ciudadanía.

Junto con lo anterior, es posible también plantear dos ideas centrales para detonar procesos sostenibles de mejoramiento de las condiciones de vida de los pobres –y de los no pobres también– en la urbe: la necesidad de vincular la provisión de vivienda con la creación de ciudad, articulando la política habitacional con la política urbana; y la constatación de que los pobres, a pesar de sus carencias, son los mayores constructores de vivienda y barrios, por lo tanto, deben ser incorporados como protagonistas fundamentales en los programas y decisiones que afectan a la ciudad, para hacerla más democrática.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Experiencias emblemáticas para la superación de la pobreza y precariedad urbana: provisión y mejoramiento de la vivienda”, documento de proyecto, LC/W.99, Santiago de Chile, agosto de 2006.

4 de cada 10 niños de zonas rurales se enfrentan a privaciones vinculadas a las inadecuadas condiciones de las viviendas en que habitan.

saneamiento, tales como el derecho a un ambiente sano, a la salud y a alimentos adecuados.

La falta de acceso y calidad de los servicios de agua y saneamiento se relaciona de forma directa con la morbilidad, desnutrición y mortalidad infantil. Crecer en un entorno saludable es decisivo para los niños y niñas de 0 a 4 años, porque es la etapa de mayores riesgos vinculados a enfermedades infecto-contagiosas, deshidratación, mortalidad por diarreas y desnutrición; además de las consecuencias de más largo alcance, dado el vínculo que existe entre el acceso deficitario al agua potable y alcantarillado, la recurrencia de diarreas infantiles y otras enfermedades que pueden conducir a la muerte, el efecto acumulativo en desnutrición infantil y las secuelas en limitaciones cognitivas y, en edades posteriores, bajos rendimientos educacionales.

En América Latina y el Caribe, una proporción relativamente baja de los niños vive una situación grave de acceso al agua potable (5,7%), es decir, el agua que consume proviene de fuentes no tratadas, como ríos, manantiales y otras fuentes naturales. Asimismo, solo el 12,3% de los niños se pueden considerar como afectados por esta privación, ya sea en forma moderada o grave (alrededor de 22 millones de niños). La situación es un poco más generalizada en países como el Estado Plurinacional de Bolivia, El Salvador, el Paraguay, el Perú y la República Dominicana, con un 25% de los niños o más que sufre privación moderada o grave en acceso al agua potable. Estos niveles de privación son por cierto menores a los de la calidad infraestructural de la vivienda, pero la urgencia de solucionarlos es mayor, en particular en el Estado Plurinacional de Bolivia, Nicaragua y el Perú, donde la privación grave afecta entre el 15% y el 25% de los niños (véase el gráfico III.5.a).

Indudablemente, las dificultades de acceso al agua potable son más generalizadas en las zonas rurales (15,9% de niños con privaciones extremas) y también entre los indígenas, ya sea que residan en zonas urbanas o rurales, lo que revela otra vez la presencia de una discriminación implícita en el acceso al bienestar (véase el gráfico III.6). En ocasiones esta falta de acceso implica la necesidad de involucrar a los niños en el acarreo de agua, lo que puede vulnerar derechos adicionales, como la educación y la recreación, además de exponerlos a diversos riesgos en su salud.

Por otra parte, también existe una correspondencia entre el acceso al agua potable y el nivel educacional de los miembros adultos del hogar, en especial de la madre, situación altamente asociada a los problemas de inserción laboral de las mujeres y, por consiguiente, a los niveles de pobreza según el ingreso, que producen las mayores diferenciaciones en esta privación. Sin embargo, la educación cobra extrema relevancia respecto de las dificultades de acceso al agua potable, pues se vincula a los conocimientos (o creencias) en relación con su tratamiento para distintos usos; por ello, la falta de acceso al agua potable puede convertirse en vector de enfermedades gastrointestinales en los niños, cuando las personas no poseen los conocimientos adecuados para potabilizarla o desinfectarla, ni hay campañas gubernamentales dirigidas a educar a la población al respecto.

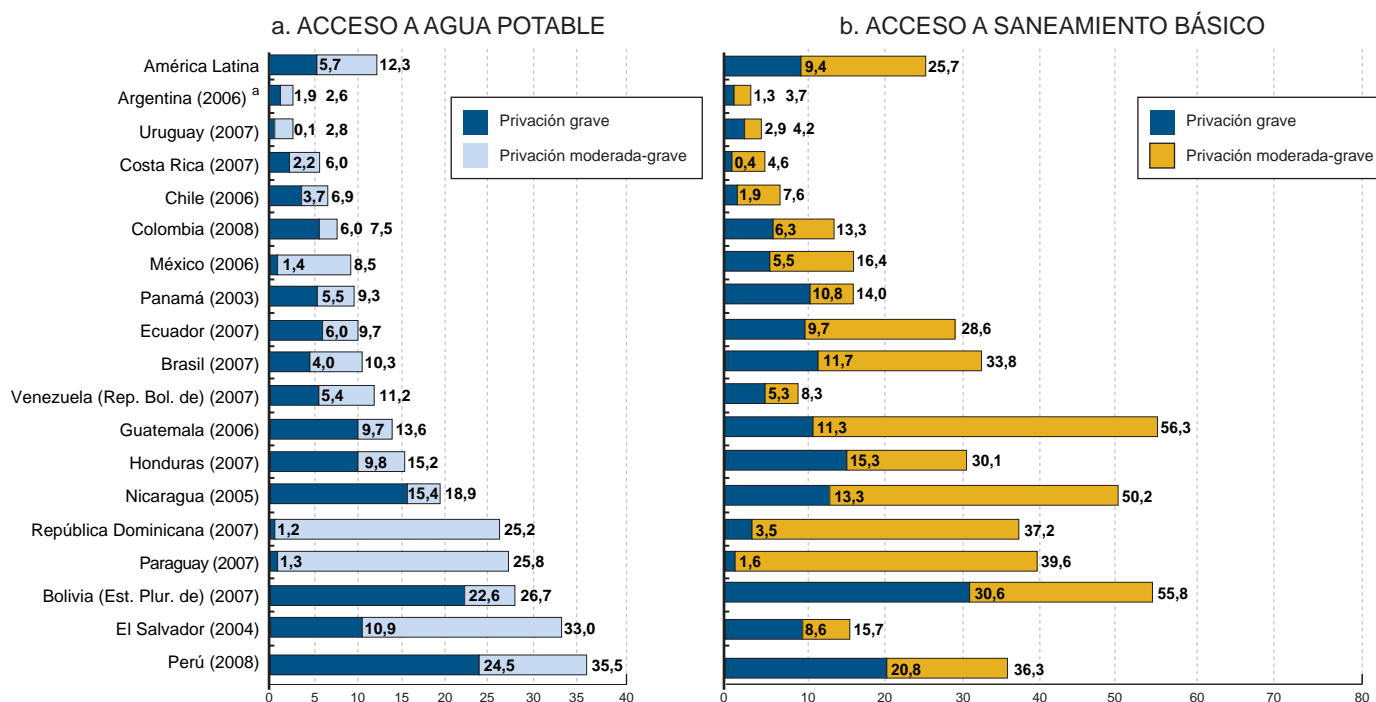
En este contexto, cobra especial relevancia la inexistencia de conexión a sistema de alcantarillado, puesto que origina la contaminación del entorno inmediato, con heces y otros desechos, y de los cursos de agua, ya sea porque los desechos penetran las napas subterráneas o porque son eliminados directamente en los ríos y manantiales. Este déficit agrava el problema del acceso al agua, para aquellos cuya fuente de abastecimiento son dichos cursos fluviales.

En la región el problema del saneamiento es más extendido que el del acceso al agua potable: un 9,4% de los niños (16,8 millones) sufre privaciones graves al respecto, es decir, no cuenta con un sistema de evacuación por alcantarillado, lo que contamina su entorno inmediato. Otro 16,3% sufre privaciones moderadas, ya que sus mecanismos de eliminación de desechos son inadecuados. En total los niños con privaciones, sean graves o moderadas, suman poco más de 46 millones en la región. Los países cuyos niños se ven afectados en mayor proporción por privaciones graves o moderadas en saneamiento son el Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala y Nicaragua, donde el 50% de los niños o más habita viviendas sin acceso a un medio apropiado de evacuación de desechos; las situaciones más serias se aprecian en el Perú y el Estado Plurinacional de Bolivia, en los que el 21% y el 31% de los niños, respectivamente residen en viviendas sin sistemas de eliminación de excretas (véase el gráfico III.5.b).

Gráfico III.5

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (18 PAÍSES): NIÑOS CON PRIVACIONES GRAVES Y MODERADAS-GRAVES EN ACCESO A AGUA POTABLE Y EN SANEAMIENTO BÁSICO POR PAÍSES, ALREDEDOR DE 2007

(En porcentajes)



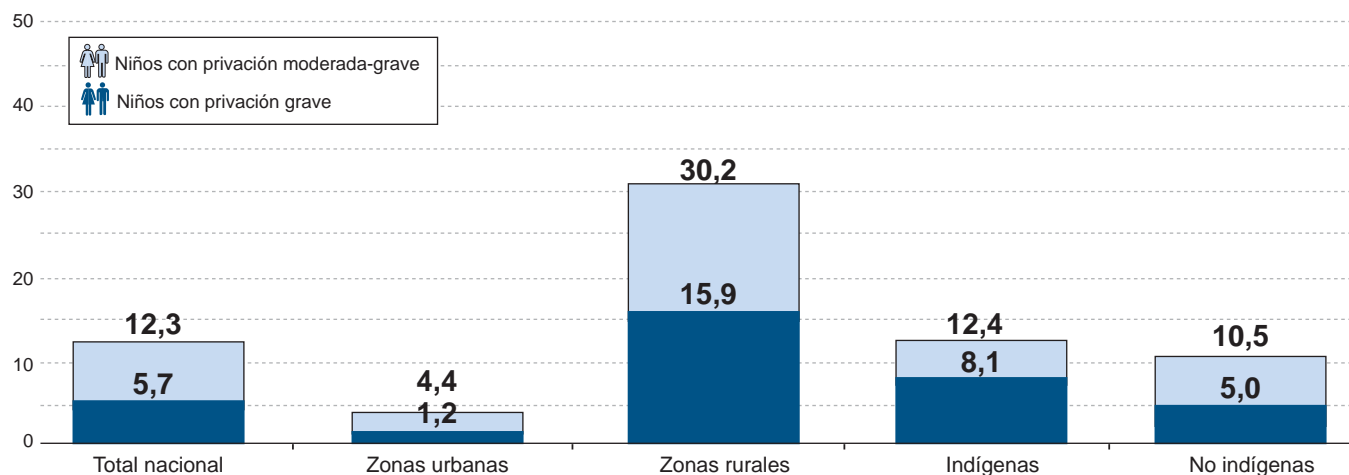
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

a Zonas urbanas.

Gráfico III.6

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (18 PAÍSES): NIÑOS CON PRIVACIONES GRAVES Y MODERADAS-GRAVES EN ACCESO A AGUA POTABLE, SEGÚN ÁREAS GEOGRÁFICAS Y ORIGEN ÉTNICO, ALREDEDOR DE 2007

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

22 millones de niños latinoamericanos y caribeños se ven afectados ya sea de forma moderada o grave por un acceso deficitario al agua potable.

Naturalmente, el déficit es más agudo en las zonas rurales, ya que en promedio el 54% de los niños se ve afectado por este problema (véase el gráfico III.7). Y, al igual que en el caso del acceso al agua potable, la situación es aún más grave cuando se está en presencia de madres con baja educación –y con padres ausentes o que no se dedican al cuidado–, pues con frecuencia no poseen los conocimientos necesarios sobre el tratamiento de los desechos y el alto riesgo de que los niños convivan con estos en el día a día. También existe una alta asociación entre los problemas de acceso a saneamiento y el nivel de ingreso de los hogares: el 48% de los niños pertenecientes a hogares indigentes ve incumplido su derecho a un entorno saludable por este motivo.

Una de las dificultades adicionales para evitar o prevenir el contacto con estos vectores de enfermedades (aguas contaminadas, espacios exteriores con desechos) es que la falta de acceso al agua potable y al saneamiento –que se suelen dar a la par– está altamente relacionada con la precariedad de la vivienda, ya sea porque esta se construye con materiales inadecuados (pisos de tierra, materiales de construcción que no protegen contra las inclemencias climáticas o son riesgosos frente a desastres naturales como inundaciones y terremotos entre otros), o porque presenta altos niveles de hacinamiento, perjudiciales para lograr ambientes de estudio apropiados y un buen desarrollo emocional, a la vez que constituyen condiciones de riesgo de abuso infantil.

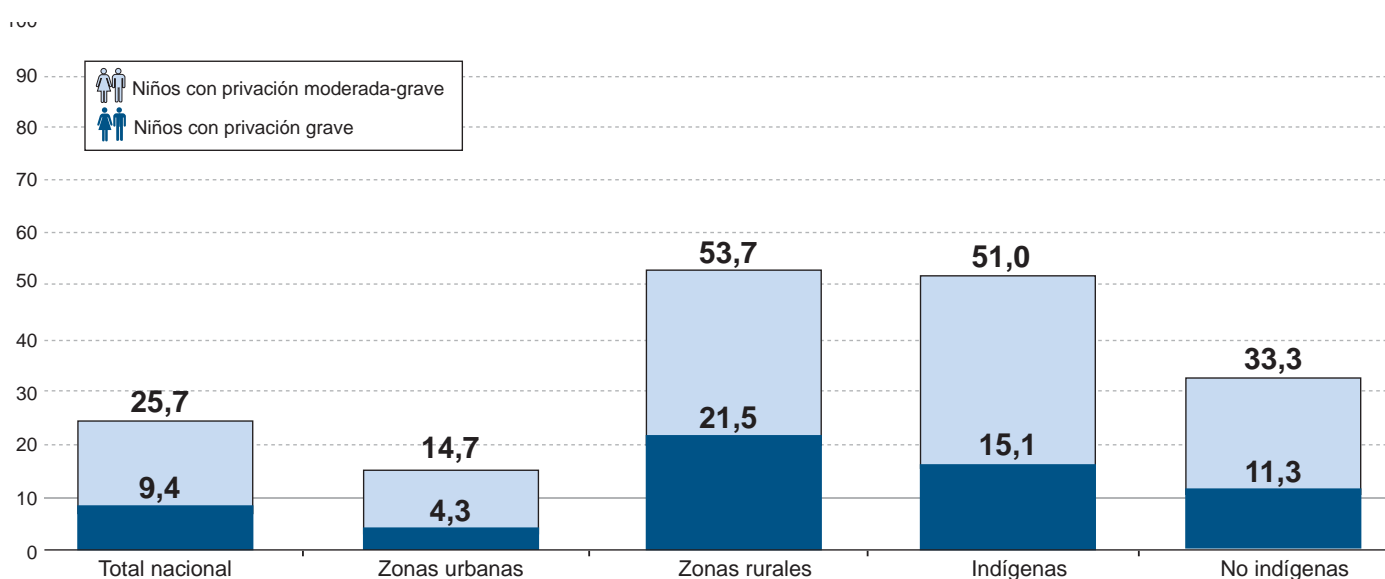
Durante las últimas dos décadas, los servicios de agua potable y saneamiento han experimentado una acelerada descentralización y transferencia de responsabilidades a los municipios (MacDonald, 2005), aunque el grado de descentralización y su nivel de incidencia varían de un país a otro. En el Caribe anglófono, dada la escala, pareciera más fácil compatibilizar la creciente demanda de estos servicios con los recursos disponibles, debido a que hay una mayor posibilidad de comunicación con las comunidades en cuanto a opciones y costos, lo que las predispone favorablemente a pagarlos. Además, la mayor proximidad de los gobiernos locales a los consumidores directos les permite impulsar programas más focalizados, ágiles y de menores costos (Jouravlev, 2004). Entre los problemas de la descentralización, destaca la tendencia a la prestación menos eficiente de los servicios, debido a que se descentralizan las competencias

pero no los recursos. Asimismo, se producen incongruencias entre la estructura industrial del sector y el nivel jurisdiccional encargado de regularlo, se reducen las posibilidades de subsidios cruzados (por el bajo tamaño de zonas), se presta poca atención a las áreas rurales y se sufren las consecuencias de la escasa preparación técnica en muchos municipios.

Otro proceso institucional ha sido la privatización en el sector agua y saneamiento, iniciado a principios de la década pasada en al menos una decena de países de la región, con resultados variables en eficiencia y eficacia. La privatización plantea problemas de equidad en el acceso a estos servicios, porque la conexión en zonas urbanas deprimidas o rurales dispersas es percibida como menos rentable y desalienta la inversión, aunque en algunos casos ha permitido revertir el agudo desfinanciamiento de los servicios y el deterioro de sus sistemas de abastecimiento (Jouravlev, 2004).

Uno de los grandes desafíos es compatibilizar un criterio de acceso universal a las redes domiciliarias de agua potable y alcantarillado con la recuperación de los costos de estas altas inversiones. En general, la experiencia sugiere buscar la mejor combinación posible entre la provisión directa del Estado y el recurso a agentes diversos, manteniendo la responsabilidad social con los más desposeídos. En la mayoría de las propuestas de privatización exitosas se incluye la participación de las comunidades, la entrega de información oportuna a los grupos de bajos ingresos y la implementación de medidas pro equidad en el acceso mediante la inclusión explícita de los barrios pobres en los contratos. El acercamiento de los usuarios a las estructuras responsables del abastecimiento, recaudación y distribución de estos servicios maximiza la rendición de cuentas y la transparencia, y ayuda a sensibilizar a las autoridades respecto de sus necesidades.

El derecho a los servicios sostenibles de agua y saneamiento debe ser una prioridad en las estrategias nacionales de reducción de la pobreza. Esto implica respaldar compromisos con mayores inversiones hacia las poblaciones en situación más vulnerable, como las indígenas, las rurales y las periurbanas, que permitan garantizar el acceso de los niños a dichos servicios. Pero tan importante como el acceso al agua y saneamiento es la calidad de estos, lo que significa, por

Gráfico III.7**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (18 PAÍSES): NIÑOS CON PRIVACIONES GRAVES Y MODERADAS-GRAVES EN ACCESO A SANEAMIENTO, SEGÚN ÁREAS GEOGRÁFICAS Y ORIGEN ÉTNICO, ALREDEDOR DE 2007***(En porcentajes)*

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

ejemplo, que el agua sea apta para el consumo y provista de manera continua y a un costo asequible para la población. En saneamiento, no solo se debe proveer el servicio de eliminación de excretas, sino también el tratamiento adecuado de las aguas residuales antes de verterlas a los cursos superficiales de agua (ríos, lagos y mares). Resguardar el cumplimiento de los derechos infantiles en materia de acceso adecuado al agua potable y saneamiento exige combinar la expansión de cobertura con el logro en calidad de estos servicios.

D. EL ACCESO A LA EDUCACIÓN Y A LA INFORMACIÓN

"Las inversiones en la educación también benefician a los niños, niñas y sus comunidades. Los expertos calculan que cada dólar que se invierte en la educación de las niñas produce una ganancia 10 veces superior debido al consiguiente aumento de la productividad (...) Es necesario poner fin al ciclo de pobreza intergeneracional".

Ann M. Veneman, Directora Ejecutiva de UNICEF, sobre el "Día internacional para la erradicación de la pobreza", 17 de octubre de 2009.

El pleno derecho a la educación de calidad y pertinencia es condición esencial para superar la pobreza y avanzar hacia una mayor igualdad

de oportunidades. El aumento de los niveles educacionales, en especial entre los grupos más pobres, así como la disminución de las brechas de género incrementan la movilidad social y elevan los retornos del trabajo y la calidad de los recursos humanos, a la vez que permiten democratizar el acceso pleno a la ciudadanía. Garantizar el derecho a la escolarización implica para los Estados la responsabilidad de proteger el acceso universal a las escuelas, así como la progresión y la conclusión de los distintos niveles educativos a lo largo de todas las etapas de la infancia y la adolescencia.

La fuerte expansión de la cobertura educacional, que en algunos países alcanza a prácticamente la totalidad de la población en edad escolar, es uno de los avances destacables del sector en las últimas décadas. Estos logros han ocurrido en períodos de crecimiento económico más o menos sostenidos –aunque no muy altos–, de progresiva modernización en la gestión del Estado y un mayor desarrollo institucional, así como de profundos cambios culturales en la sociedad y en la forma de relación entre sus actores. Han sido fruto de políticas sociales y educacionales activas, que han significado transformaciones en la gestión de los sistemas educativos, aumentos presupuestarios, diversificación de los esquemas de financiamiento y de participación de los agentes económicos y actores sociales, entre otros.

Los niños indígenas y afrodescendientes presentan en mayor medida privaciones vinculadas al acceso a la educación y la información

Los grandes avances registrados en la región en cuanto al acceso a la educación permiten afirmar que en este ámbito es donde se registra la menor proporción de niños con privaciones: menos del 1% nunca ha asistido a la escuela, aunque en términos absolutos su número no es despreciable, ya que se trata de 1,4 millones de niños (véase el gráfico III.8.a). Las excepciones las constituyen casi exclusivamente algunos países centroamericanos, como El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, donde entre el 2% y el 4% de los niños en edad escolar nunca ha podido ejercer este derecho.

Por otra parte, el 5,6% de los niños de la región ha abandonado la escuela (10 millones), con el riesgo de incorporarse desde temprano al mercado laboral y en ocasiones experimentar formas de explotación prohibidas en el Convenio 182 de la Organización Internacional del Trabajo (para la diferencia entre el nivel de privación moderado-grave y grave, véase el gráfico III.8.a). Esta situación es particularmente generalizada en algunos países centroamericanos (Guatemala, Nicaragua y Honduras) y en el Perú, donde más del 10% de los niños de 6 a 17 años no asiste a la escuela.

Los Estados han hecho importantes inversiones en materia educativa, elevando el gasto público en educación en forma sostenida; los organismos internacionales han propuesto orientaciones que han sido acordadas mediante diversos instrumentos jurídicos y cumbres mundiales y regionales, que han sugerido el establecimiento de metas concretas en plazos específicos. Muchas de estas metas están en camino de cumplirse, sin embargo, estos avances no han conseguido contrarrestar en forma considerable el efecto de las grandes desigualdades de la estructura social sobre los sistemas educativos, lo que se pone en evidencia por medio de los diferenciales de asistencia, progresión y retención educativa y, en los países en que estas son generalizadas, con el problema de la calidad de la educación.

Los avances en acceso, progresión y conclusión educativa no han sido uniformes en todos los grupos poblacionales. Las niñas y mujeres adolescentes registran un mejor desempeño educacional, que se contrapone con las fuertes inequidades que se producen posteriormente en la inserción laboral. Asimismo, se han producido avances en las zonas rurales, en particular en las poblaciones indígenas, aunque no han sido suficientes para disminuir las brechas que se registraban a

comienzos de los años noventa. Además, parece persistir el mecanismo de transmisión intergeneracional de las oportunidades educativas, que se expresa en dificultades de acceso y conclusión del segundo ciclo de educación secundaria y, en especial, de la terciaria.

Como se señaló anteriormente, las principales desigualdades en cuanto al acceso al sistema educativo se relacionan con la situación socioeconómica del hogar, el lugar de residencia y el origen étnico (véase el gráfico III.9.a). Sin duda son los niños de mayor edad los que en mayor proporción han abandonado la escuela (14,5%), cifra que aumenta al 23,3% en las zonas rurales.

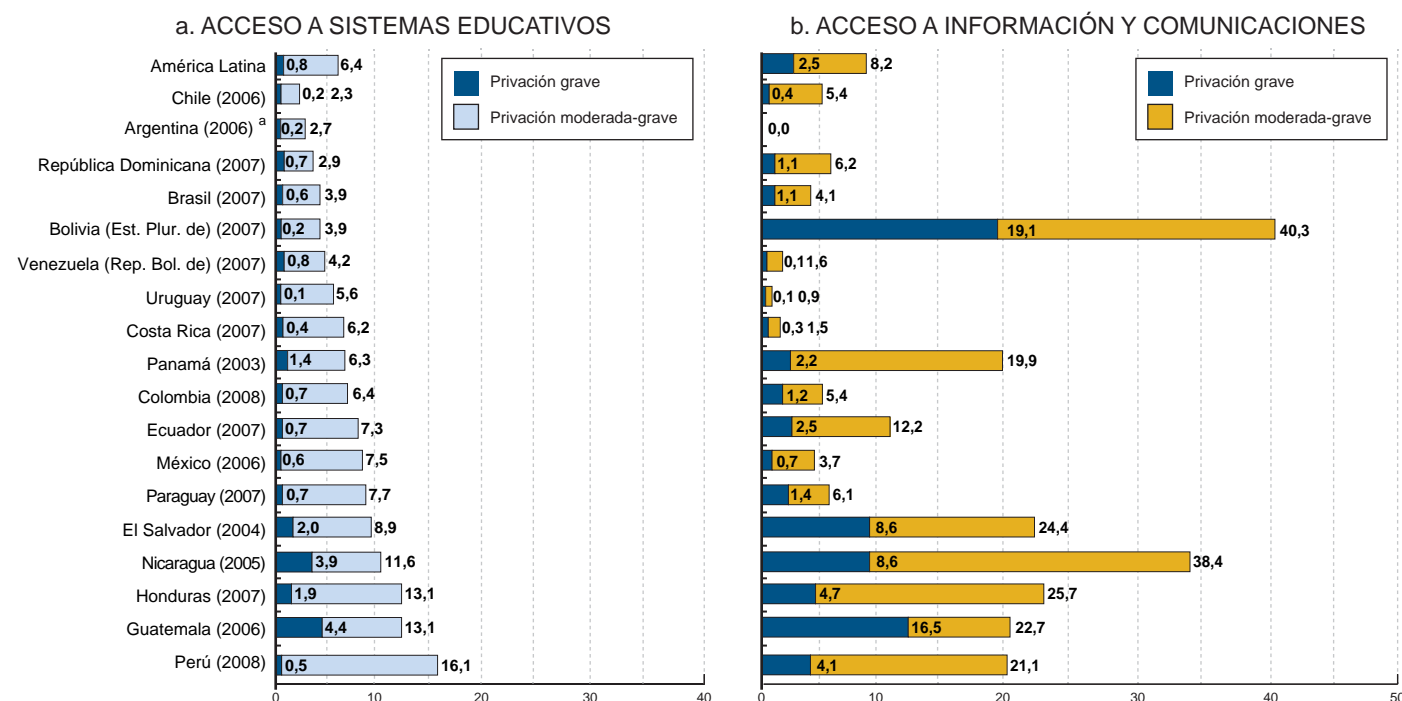
También es importante destacar que, de acuerdo con los diversos estudios internacionales sobre calidad de la educación, el ambiente –propicio o no– del hogar y el equipamiento educativo en la vivienda son factores que tienen una alta relación con el rendimiento educacional y la adquisición de competencias mínimas en los niños y jóvenes. Desafortunadamente, en aquellos lugares y grupos sociales donde se observan mayores privaciones en materia educativa y, en general, mayor pobreza infantil, el acceso a medios de información y comunicación también es más deficiente. Por ejemplo, mientras en zonas urbanas más del 97% de los niños ejerce en plenitud su derecho a la información, en las zonas rurales solo lo hace el 78% (véase el gráfico III.9.b). Asimismo, son los países con mayor proporción de población indígena, que reside por lo común en zonas rurales, aquellos en que los niños se ven más privados en acceso a medios de información, incluyendo también una alta incidencia de privaciones graves. Es el caso del Estado Plurinacional de Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y el Perú (véase el gráfico III.8.b).

Las posibilidades de acceso, así como la mayor o menor cantidad de años de estudio, no son las únicas fuentes de desigualdad educativa; también la calidad de la enseñanza que reciben los niños y jóvenes depende en buena medida de sus recursos económicos, educativos y de información en el hogar. Esto se asocia tanto al nivel educacional de los padres como a las restantes condiciones de vida (por ejemplo, la existencia de características de la vivienda propicias para el aprendizaje), cuyos efectos se expresan en la creación de un ambiente extraescolar más o menos adecuado para reforzar los procesos de aprendizaje.

Gráfico III.8

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (18 PAÍSES): NIÑOS CON PRIVACIONES GRAVES Y MODERADAS-GRAVES EN ACCESO A EDUCACIÓN Y A INFORMACIÓN POR PAÍSES, ALREDEDOR DE 2007

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

En relación con lo anterior es necesario establecer o reforzar los diversos mecanismos compensatorios que permiten nivelar las condiciones de los estudiantes que sufren mayores dificultades, para que puedan enfrentar sistemas de promoción que evalúen de forma más homogénea, y con estándares más altos, las competencias consideradas hoy básicas para el desarrollo pleno de la ciudadanía social. Se trata justamente de nivelar hacia arriba, y no retener a los estudiantes en el sistema educativo y hacerlos egresar a costa de una menor calidad y eficacia de los procesos de enseñanza. Esto significa, entre otras cosas, velar porque la promoción automática no se transforme en un desincentivo para el desempeño docente.

Aunque el peso de los factores extraescolares es relevante a la hora de examinar los niveles de desempeño estudiantil, hay factores que logran contrarrestarlos desde el sistema educacional, y es preciso tenerlos en cuenta en la formulación de las políticas educativas. Por ejemplo, estudios en escuelas con desempeños destacables en contextos socioeconómicos adversos indican la importancia de la gestión escolar, que incluye menores niveles de jerarquía y autoritarismo, respeto por las personas, relaciones cercanas con los padres de familia y participación de estos en las decisiones. En el caso

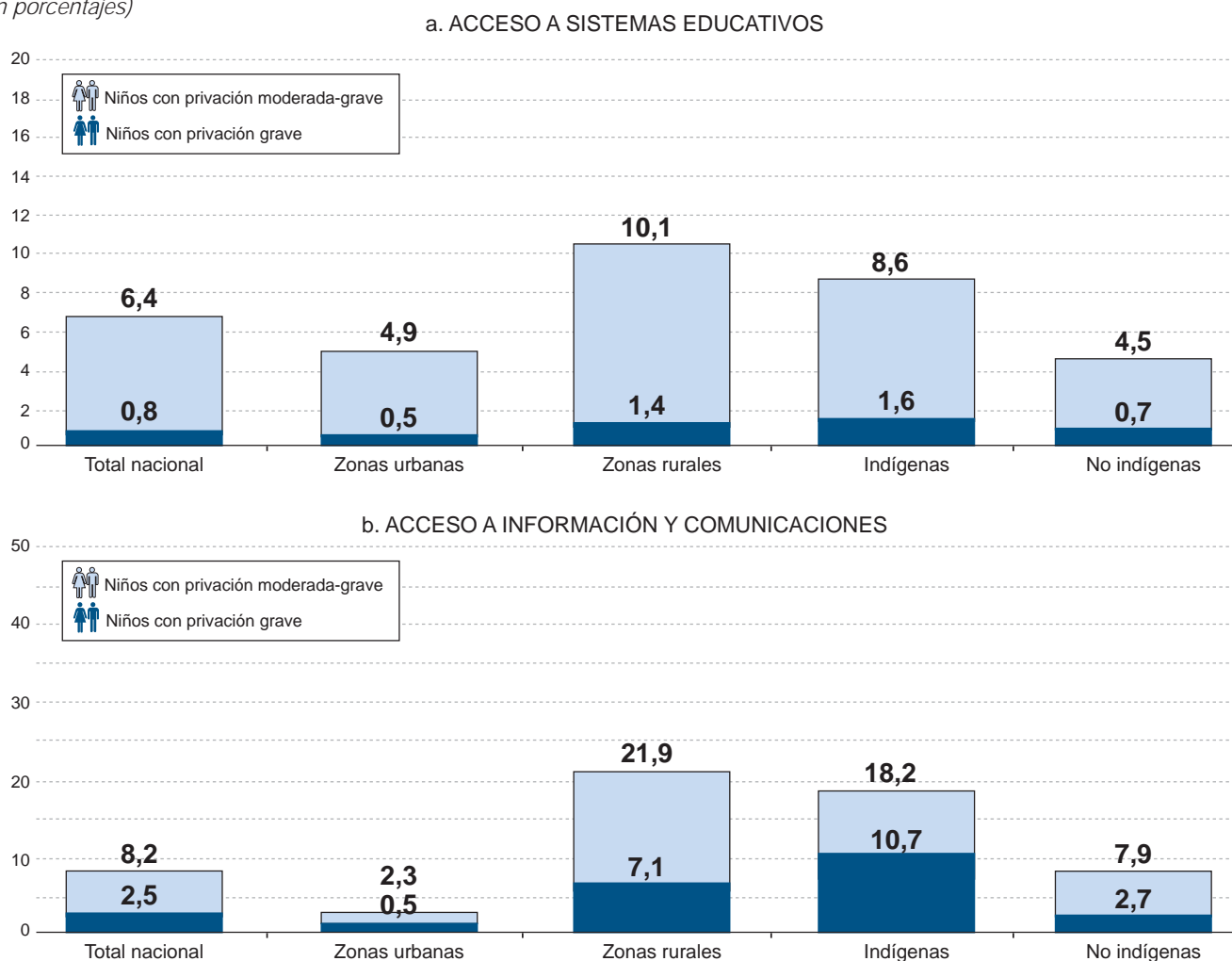
de la práctica docente, destacan el amplio espectro de estrategias de trabajo pedagógico, la importancia otorgada a las labores fuera de clases, el trabajo en grupo y las altas expectativas de los profesores respecto de sus alumnos (UNESCO/OREALC, 2002).

Es indispensable fortalecer los procesos de reforma educacional con miras no solo a reestructurar orgánicamente el sistema educativo, aumentar la eficiencia en el uso de recursos y mejorar la infraestructura educativa en un contexto de progresiva masificación de la educación, sino que también es necesario innovar de forma significativa en los modelos educacionales, tanto en lo referido a métodos de aprendizaje como a sus contenidos y al involucramiento de diversos actores en la vida escolar.

Asimismo, es importante asegurarse de que los docentes tengan formación postsecundaria para que adquieran las herramientas pedagógicas necesarias, que sus salarios sean suficientes y percibidos como tales, que no tengan que ejercer otros empleos y que sientan que sus habilidades y métodos de trabajo efectivamente influyen en la adquisición de competencias de sus alumnos. Además, es necesario que los estudiantes no sean agrupados según características

Gráfico III.9
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (18 PAÍSES^a): NIÑOS CON PRIVACIONES GRAVES Y MODERADAS-GRAVES EN ACCESO A EDUCACIÓN Y A INFORMACIÓN SEGÚN ÁREAS GEOGRÁFICAS Y ORIGEN ÉTNICO, ALREDEDOR DE 2007

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

^a El indicador de acceso a información no está disponible en la Argentina.

particulares –segregación educativa–, que sus padres se involucren en las labores de la escuela, que se cree un clima de aula respetuoso y de relaciones armónicas entre los educandos y que utilicen más tiempo para leer por placer, para que desarrollen una actitud más favorable a la lectura, al tiempo que dispongan de materiales más variados (UNESCO/OREALC, 2004).

Por otra parte, es relevante no perder de vista que el alto grado de segregación escolar no solo reproduce las brechas educativas entre los niños que tienen mayores posibilidades de acceso al bienestar y quienes no las tienen, sino que también crea sentidos de pertenencia e integración social en los microcosmos escolares, pero, a la vez, siembra

la semilla para los altos grados de polarización socioeconómica que viven las sociedades latinoamericanas (Gasparini y Molina, 2006). En este sentido, la escuela puede activar procesos de construcción de subculturas e identidades sociales fuertemente diferenciadas desde la niñez, muchas veces opuestas entre sí, que minan el sentido de pertenencia a una sociedad común y, en definitiva, ponen trabas a la construcción de un nuevo contrato social (CEPAL, AECI y SEGIB, 2007).

Debe tenerse presente que la educación es un derecho humano fundamental y, por tanto, debe ayudar al desarrollo integral de los niños. No debe abordarse con meros fines instrumentales

Recuadro III.3**ESTRATEGIAS NACIONALES DE INCORPORACIÓN DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN (TIC) AL SISTEMA EDUCATIVO EN LA REGIÓN**

Los avances que han hecho los países de América Latina y el Caribe respecto de la definición de estrategias para incorporar TIC mediante el sistema educativo son dispares. Algunos las han incorporado dentro de una estrategia digital nacional y otros directamente a partir del sector educativo. Costa Rica fue el primero en iniciar una política de TIC para escuelas en 1988, con un enfoque de vanguardia para su época, usando la programación en lenguaje Logo, para desarrollar competencias cognitivas de pensamiento lógico y creatividad (Jara Valdivia, 2008). Esto se llevó a cabo a partir de la creación de un programa de alcance nacional que incorporaba los distintos niveles de enseñanza, desde el preescolar hasta la secundaria, y las distintas modalidades educacionales. La inserción de la tecnología en la escuela se hizo con la ayuda de laboratorios de informática educativa y también con la introducción de computadores en el aula (Sunkel, 2006).

Chile, por su parte, comenzó la Red Enlaces a comienzos de los años noventa, apostando a la interconexión de las escuelas por medio de Internet, creando espacios virtuales de colaboración y compartiendo contenidos digitales para apoyar transversalmente el currículum (Jara Valdivia, 2008). La creación de la red escolar buscaba instalar de forma gradual una infraestructura que permitiese a alumnos y profesores conectarse mediante proyectos, intercambiar experiencias educativas y reducir el aislamiento de muchas escuelas (Sunkel, 2006). En la segunda mitad de la década de 1990, el Brasil (ProInfo) y México (Red Escolar) formalizaron políticas públicas de TIC para escuelas, ambas con énfasis en el uso educativo de

computadores e Internet para apoyar el currículum. En 2000, la Argentina inició Educar, el primer portal educativo público nacional de América Latina, ejemplo que fue imitado por otros países. De forma paulatina y con el impulso que significó Internet a mediados de los años noventa, la mayor parte de los países latinoamericanos ha puesto en marcha alguna clase de política de TIC para escuelas (Jara Valdivia, 2008).

En los últimos años, se ha comenzado a implementar otras estrategias que usan la escuela y los estudiantes como punto de entrada para masificar el acceso a la tecnología, como las denominadas “un computador por niño”. En esta dirección, el Uruguay, por medio del Plan CEIBAL, ha impulsado una línea de acción sustancial en los últimos años, a partir de la cual se espera que el 100% de los alumnos y profesores del sistema público de primaria cuente con un computador portátil de 100 dólares. El objetivo del programa es social, en términos de la reducción de la brecha digital y el mejoramiento de la relación de la familia con la escuela, así como pedagógico, en términos de la formación de habilidades necesarias para el nuevo milenio. La República Bolivariana de Venezuela ha puesto en marcha una estrategia similar, adaptada del Proyecto Magallanes de Portugal. Estos programas utilizan un computador portátil, económico, ajustado al modelo de uso de los niños en edad escolar y equipado con los contenidos y conexiones necesarias para que pueda ser utilizado en el contexto académico.

Fuente: Ignacio Jara Valdivia, Las políticas de tecnología para escuelas en América Latina y el mundo: visiones y lecciones (LC/W.214), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre de 2008; Guillermo Sunkel, “Las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en la educación en América Latina. Una exploración de indicadores”, serie Políticas sociales, N° 126 (LC/L.2638-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre de 2006. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.165.

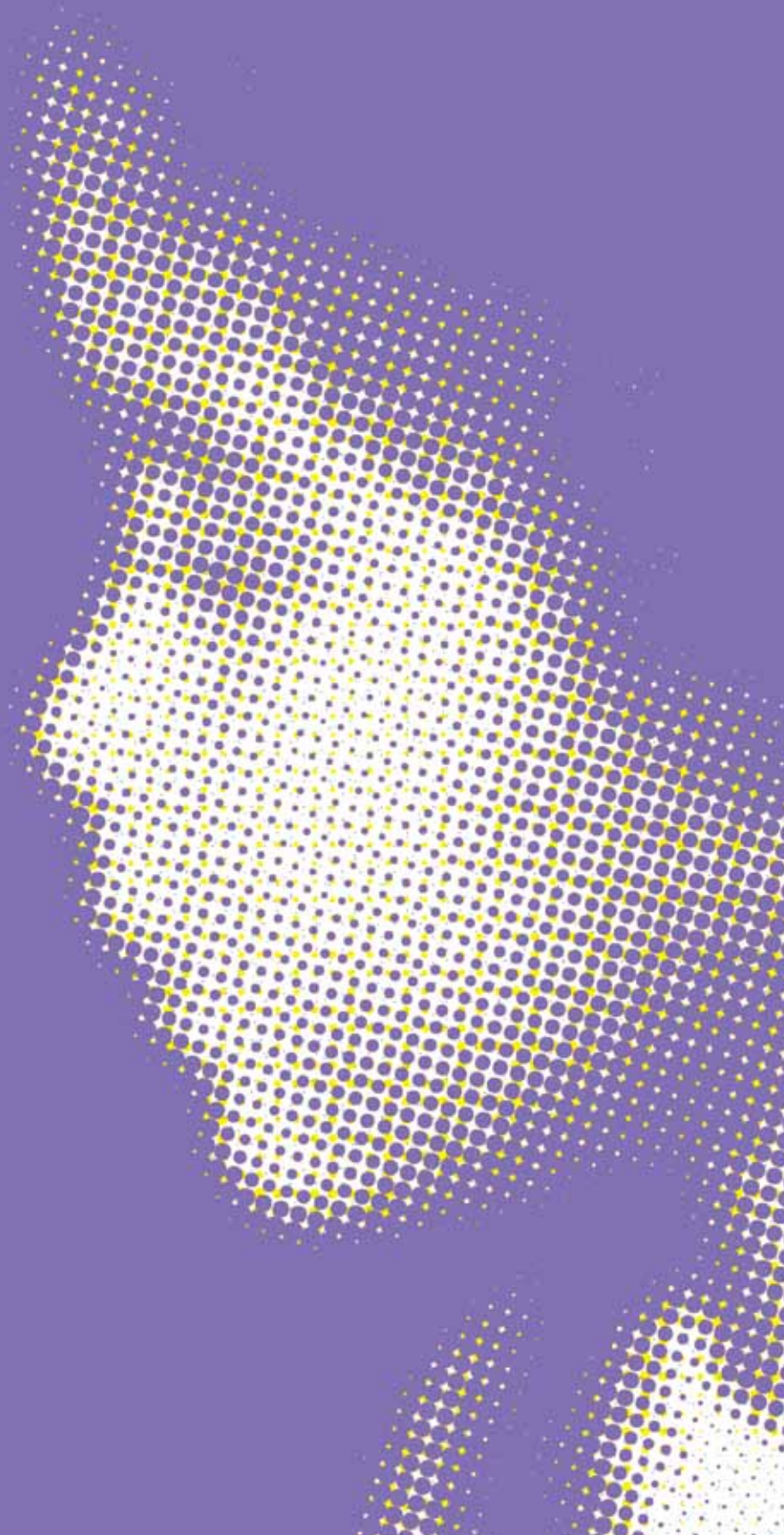
o simplemente como preparación del individuo para el sistema productivo. La educación es un proceso de aprendizaje a lo largo de toda la vida, que incluye elementos provenientes de sistemas escolarizados, no escolarizados e informales, los que deben confluir para fomentar la práctica de valores, las artes, las ciencias y la técnica, la interculturalidad, el respeto a las culturas originarias y el acceso generalizado a las nuevas tecnologías. Al mismo tiempo, dichos sistemas deben promover en los educandos la vocación por la democracia, los derechos humanos, la paz, la libertad, la solidaridad, la aceptación de la diversidad, la tolerancia y la equidad de género (CEPAL y OIJ, 2004).

La revisión efectuada de las privaciones que afectan a los niños, niñas y adolescentes de América Latina y el Caribe,

desde una perspectiva multidimensional de la pobreza y en las dimensiones consideradas en el estudio muestra por una parte, los problemas que tienen los menores para acceder a recursos y a la titularidad de determinados derechos sociales, y por otra parte, conducen a prever las dificultades que enfrentan para alcanzar bienestar cuando los ingresos de sus hogares son insuficientes y no pueden adquirir en el mercado servicios públicos si el Estado no se los proporciona de manera gratuita o subsidiada. Tal como se presenta en el capítulo siguiente la interacción entre el ingreso y otras dimensiones de pobreza contribuyen a un mejor entendimiento de la realidad que afecta a los niños y al diseño de políticas públicas dirigidas a disminuir riesgos y vulnerabilidades, eliminar disparidades, universalizar derechos y quebrar la reproducción de la pobreza entre generaciones.

[CAPITULO. IV]

LA POBREZA POR INGRESOS
EN LA INFANCIA





LA POBREZA POR INGRESOS EN LA INFANCIA

A. LA INSUFICIENCIA DE RECURSOS MONETARIOS DE LOS HOGARES

De acuerdo al método monetario para la medición de la pobreza, alrededor de 2008 el 10% de los hogares de la región se encontraba en situación de indigencia, es decir, con ingresos que no alcanzaban siquiera para cubrir las necesidades nutricionales de sus miembros. En términos absolutos, esta realidad afectaba a unos 14 millones de hogares. En ese mismo período, el total de hogares pobres era de poco más de 36 millones, una proporción levemente superior al 26%¹.

Aun cuando se registraron diferencias relativamente importantes en el tamaño medio de los hogares de los distintos países, la

tendencia sistemática a la disminución de este –de acuerdo a su pertenencia a distintos estratos de ingreso per cápita– da cuenta de la gravitación del número de miembros y de la relevancia de las tasas de dependencia en la explicación de la pobreza por ingresos. Asimismo, las diferencias de un país a otro en cuanto al tamaño familiar dan cierta evidencia de la etapa de transición demográfica en que se encuentran, al reflejar en parte la caída de la fecundidad.

De acuerdo a este método de medición del bienestar y de la pobreza, las personas pueden ser clasificadas en cuanto a su acceso al bienestar según la situación del hogar al que pertenecen, aunque sin considerar la posible desigualdad en la distribución de los recursos

¹ Hogares cuyos ingresos per cápita no alcanzan para satisfacer las necesidades básicas de vestuario, transporte, abrigo y alimentos, entre otros. Incluye a los hogares en situación de indigencia.

Los niños son los más perjudicados por la falta de ingresos en sus hogares. El porcentaje de niños, niñas y adolescentes que viven en hogares pobres es mayor que el de los adultos.

y sus beneficios en cada unidad familiar según sexo y edad de sus miembros. Asumiendo este sesgo, alrededor de 70,7 millones de latinoamericanos y caribeños se veían afectados por situaciones de indigencia y un total de 180,4 millones accedía a ingresos per cápita inferiores a la línea de pobreza. Sin embargo, desde 2007 los niveles de pobreza según ingresos han aumentado, por efecto del alza registrada en los precios de los alimentos (véase el gráfico IV.1). Si bien estos precios han disminuido por la irrupción de la crisis financiera internacional, los efectos de esta última en el aumento del desempleo ha tenido consecuencias aún más nefastas en los ingresos de los hogares.

Pese a que en la actualidad hay signos de detención de la pobreza, las particularidades que ha asumido la crisis en la región, así como sus efectos diferenciados en el ámbito de la producción y el empleo de acuerdo a su composición productiva y grado de dependencia de los mercados externos, son preocupantes respecto de sus consecuencias en los niveles de bienestar de los niños y en la pobreza total –que al afectar el consumo coadyuvan a prolongarla–, y hacen previsible incluso un mayor deterioro de este. En comparación con los adultos, no solo los efectos de la pobreza extrema y no extrema son más graves y de largo plazo en los niños –y muchas veces insuperables–, sino que también una gran parte de ellos se ve afectada por la pobreza.

En términos proporcionales, los niños, niñas y adolescentes menores de 18 años son significativamente más afectados por la pobreza y, en especial, por la indigencia (véase el gráfico IV.2). La razón fundamental es que la probabilidad de ser pobre aumenta con el tamaño del hogar, más aún si en este priman los miembros que dependen de ingresos obtenidos por otras personas, lo que sucede sobre todo con adultos mayores inactivos y niños². A esto se agregan, en el caso de los niños pequeños y ancianos, las necesidades de cuidado y protección adicionales, que la mayoría de las veces se traducen en la dedicación de al menos un miembro de la familia a estas tareas en forma exclusiva, lo que disminuye todavía más la capacidad de conseguir ingresos.

Además de agravarse la situación de los niños a medida que se avanza desde la pobreza no indigente a la indigencia o extrema pobreza, se puede apreciar que mientras los países tienen menores niveles de pobreza total, los niños se ven proporcionalmente más afectados (véase el gráfico IV.2). Esto debido a que cuando los niveles de pobreza son generalizados, la diferenciación en el acceso al bienestar según el tamaño y composición de los hogares es un elemento entre muchos, como el tipo de empleo y el acceso a los ingresos y a diversos activos; en los países con más desarrollo relativo, el mercado de trabajo es suficiente para una mayoría de la población, por lo que cobra relevancia la composición demográfica de los hogares.

En América Latina, hacia 2007, había alrededor de 84,5 millones de niños en hogares pobres (47% de la población infantil de la región), de los cuales 33,6 millones pertenecían a hogares en situación de indigencia (18,7%). Los países donde es más evidente este problema son Honduras, Nicaragua, el Paraguay, el Estado Plurinacional de Bolivia y Guatemala, con más del 60% de niños en situación de pobreza y con el 35% en indigencia. En el caso contrario destacan Chile, Costa Rica, el Uruguay, la Argentina y la República Bolivariana de Venezuela, con menos del 40% de los niños en hogares pobres, aunque en los últimos dos países el porcentaje de menores con ingresos per cápita insuficientes para sus necesidades alimentarias supera el 10% (véase el gráfico IV.3).

Los niños menores de 12 años son en proporción los más afectados por la pobreza, ya que el 49,4% de ellos se encuentra en esta situación. El porcentaje de niños de edades superiores en hogares pobres disminuye de forma considerable. De los extremadamente pobres, los más afectados son los niños con edad para estar en primaria (6 a 11 años).

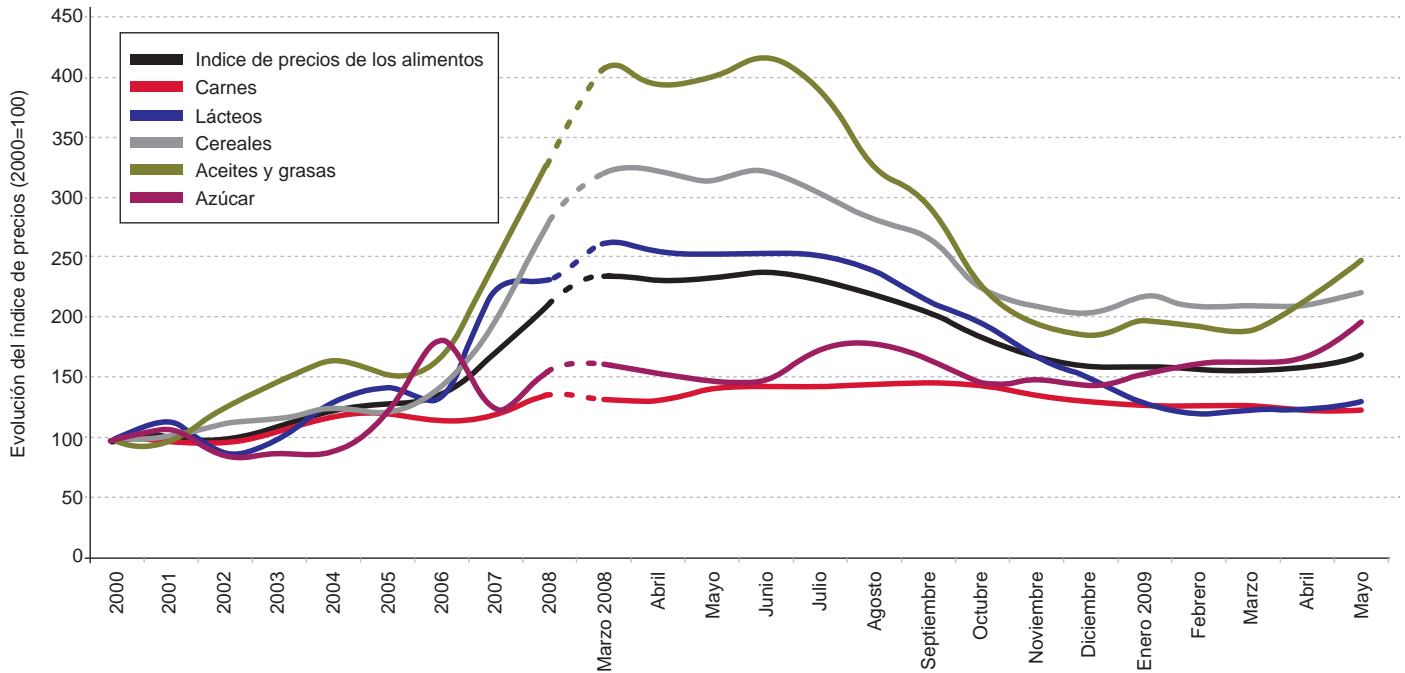
En parte, esta tendencia global se debe a las características del ciclo vital familiar, ya que una proporción significativa de nuevas familias con niños pequeños reside allegada a su núcleo de origen (familias extendidas), precisamente por la falta de ingresos para independizarse

² Una de las críticas a este método es que no considera el efecto de las economías de escala en el hogar (gastos que no aumentan en la misma proporción en que lo hacen los miembros) ni la adulto-equivalencia en el consumo, es decir, el menor consumo de otros miembros (como los niños) respecto de los adultos.

Gráfico IV.1

EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE PRECIOS DE LOS ALIMENTOS DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN (FAO)

(Índice año 2000 = 100)

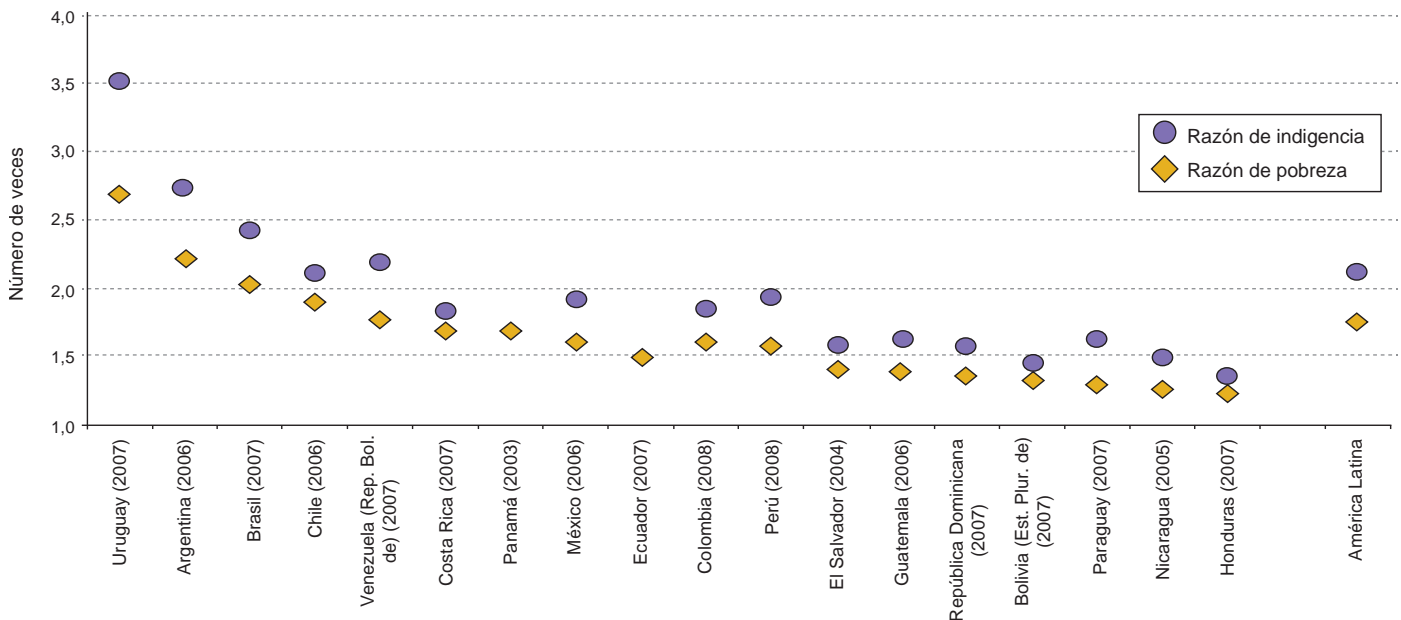


Fuente: World Development Indicators (WDI), Banco Mundial [en línea], <<http://databank.worldbank.org/ddp/home.do?Step=12&id=4&CNO=2>> [fecha de consulta: 31 de mayo de 2010].

Gráfico IV.2

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (18 PAÍSES): RAZÓN DE INCIDENCIA DE LA INDIGENCIA Y DE LA POBREZA^a EN NIÑOS DE 0 A 17 AÑOS Y EN PERSONAS DE 18 AÑOS Y MÁS, ALREDEDOR DE 2007

(Número de veces en que el porcentaje de niños afectados supera al de los adultos)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), tabulaciones especiales sobre la base de las encuestas de hogares de los respectivos países.

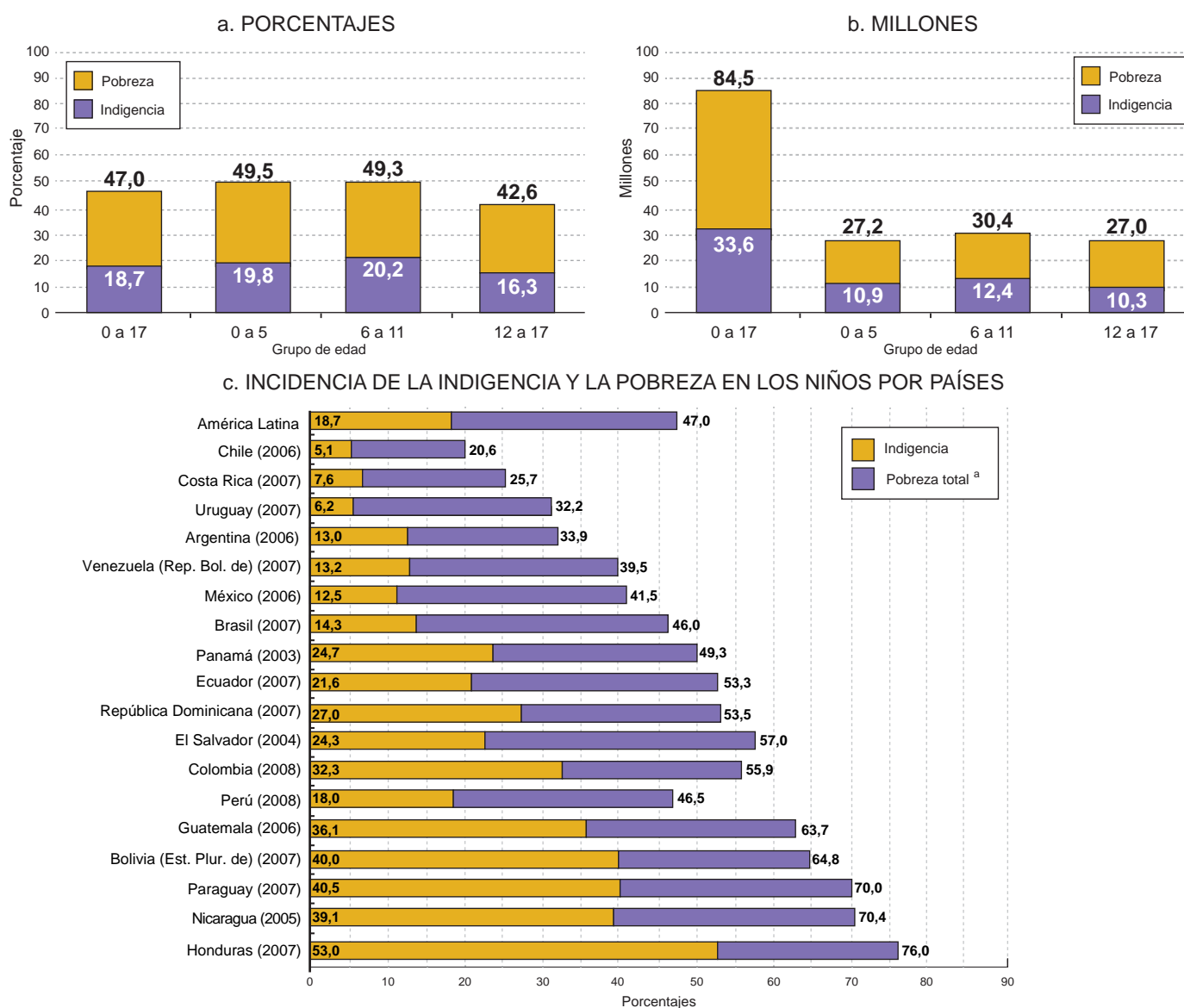
^a La categoría de pobreza incluye la indigencia.

Casi la mitad de los niños latinoamericanos y del Caribe vive en hogares con ingresos insuficientes para satisfacer sus necesidades básicas, lo que afecta en especial a los más pequeños.

Gráfico IV. 3

AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): INCIDENCIA DE LA POBREZA Y LA INDIGENCIA, SEGÚN EL INGRESO PER CÁPITA DEL HOGAR, EN NIÑOS DE 0 A 17 AÑOS, ALREDEDOR DE 2007

(En porcentajes y millones de niños)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), tabulaciones especiales sobre la base de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a La categoría de pobreza incluye la indigencia.

(véase el gráfico IV.4.a)³. Esta estrategia disminuye el riesgo de los niños más pequeños de enfrentar carencias asociadas a la falta de recursos monetarios y al equipamiento del hogar necesario para su cuidado y desarrollo.

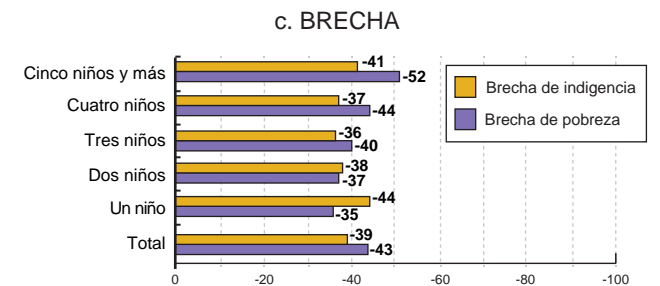
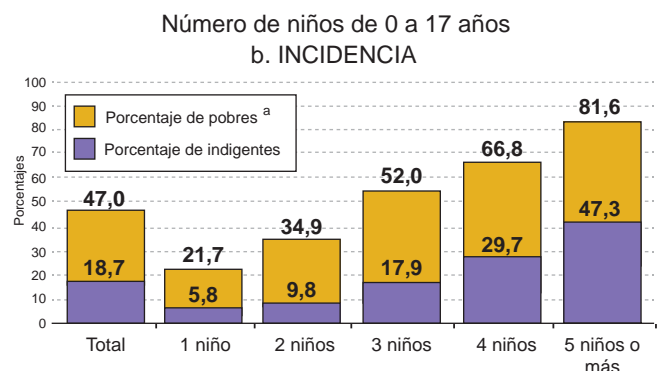
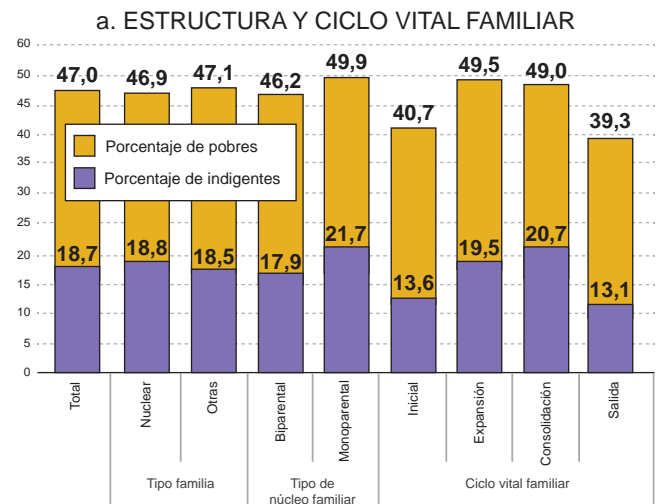
Sin embargo, las familias con niños de edades superiores tienen más facilidad para consolidar alguna entrada regular de ingresos, tanto por la mayor experiencia laboral como porque pueden movilizar a una mayor cantidad de sus miembros, sobre todo a las mujeres, para obtener nuevos ingresos, con frecuencia por cuenta propia y en el sector informal de la economía; también se suelen dar estrategias de trabajo infanto-juvenil, en labores no remuneradas en empresas o actividades familiares, como trabajadores por cuenta propia, en condiciones muchas veces precarias, o asalariados, a veces con largas jornadas.

Cualquiera sea la situación, puede fácilmente violar el convenio 182 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que prohíbe las peores formas de trabajo infantil, que en general atentan contra el ejercicio de otros derechos, como la educación y el esparcimiento consignados en la Convención sobre los Derechos del Niño.

Además, el impulso a la nuclearización y autonomía presupuestaria y residencial del núcleo conyugal biparental o monoparental se traduce en una mayor vulnerabilidad frente a situaciones que dificultan la obtención regular de ingresos, dado el funcionamiento de los mercados de trabajo y los escasos y débiles sistemas de protección y promoción social, lo que aumenta el riesgo de caer en la pobreza y sobre todo en la indigencia.

El gráfico IV.4.a también ilustra las diferencias que se producen a nivel regional en la situación de indigencia y de pobreza de los niños según el tipo de estructura familiar de los hogares. Aunque esta afirmación no es generalizable a todos los países, se aprecia la tendencia a una mayor incidencia de la pobreza en los hogares nucleares respecto del resto⁴. Por otra parte, las características del núcleo conyugal al que pertenecen los niños también son relevantes para explicar desigualdades en los niveles de indigencia: mientras en las familias biparentales los niveles de indigencia afectan al 17,9% de los niños y la pobreza al 46,2%, en las monoparentales alcanzan el 21,7% y el 49,9% respectivamente. Si bien estas diferencias no son muy significativas, cobran mayor peso en las familias nucleares, ya que si se distingue entre núcleos conyugales completos e incompletos, en los últimos es un solo adulto –en el 95% de los casos la madre, muchas veces inactiva– el que provee los ingresos por trabajo.

Gráfico IV. 4
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): NIÑOS DE 0 A 17 AÑOS QUE PERTENECEN A HOGARES INDIGENTES Y POBRES^a Y BRECHAS DE INDIGENCIA Y POBREZA, SEGÚN ESTRUCTURA, CICLO FAMILIAR Y NÚMERO DE NIÑOS, ALREDEDOR DE 2007
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), tabulaciones especiales sobre la base de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a La categoría de pobreza incluye la indigencia.

³ El gráfico muestra la etapa inicial, con familias con niños menores de 6 años; la etapa de expansión, con niños menores de 13 años (incluyendo infantes); la etapa de consolidación, sin niños menores de 13 años; y la etapa de salida, con niños de 13 años y más (incluyendo jóvenes mayores de edad que están cerca de independizarse).

⁴ El resto de los hogares incluye familias extensas, entre las cuales la incidencia de la indigencia y pobreza es menor, familias compuestas y hogares sin núcleo familiar, que registran niveles de indigencia y pobreza superior a los de las familias nucleares. Estas últimas representan más del 60% del total de hogares en las zonas urbanas (CEPAL, 2007).

Casi 34 millones de niños, niñas y adolescentes viven en hogares indigentes, entre ellos 10,9 millones tienen entre 0 y 6 años

La tendencia progresiva a la participación laboral de las mujeres ha ido acentuando estas diferencias, pues las familias nucleares biparentales cuentan con mayor frecuencia con dos adultos perceptores de ingresos por trabajo. Otro rasgo notable de las disparidades según características del núcleo conyugal es que, en lo referido a la incidencia de la pobreza y de la indigencia, estas se exageran fuertemente en los países con menores niveles de pobreza general. Esto indica el mayor riesgo relativo de las familias monoparentales, en particular las nucleares, de estar o caer en pobreza, aun en contextos de desarrollo económico favorable, y sugiere debilidades importantes en los sistemas de protección a las familias frente a las insuficiencias e inequidades del mercado de trabajo.

Conviene destacar que uno de los factores más importantes para explicar los diversos niveles de indigencia y pobreza que afectan a los niños es la composición demográfica de la familia, en especial los niveles de dependencia. Los gráficos IV.4.b y IV.4.c ilustran las marcadas diferencias en los niveles de ingreso per cápita a los que acceden los niños, de acuerdo a su número en el hogar. Por ejemplo, la razón de probabilidad de los menores de estar en la indigencia es casi nueve veces superior cuando el hogar tiene cinco niños o más, respecto de cuando hay solo uno (y más de cinco veces al compararlo con familias que tienen dos); asimismo, la probabilidad de que un niño sea pobre por ingresos se cuadruplica cuando tiene cuatro o más hermanos respecto de cuando es el único en el hogar. Por otra parte, al observar las brechas mientras no parece registrarse una tendencia clara en la profundidad de la indigencia en los niños según el número de menores por hogar⁵, esta sí es visible en el caso de la pobreza, ya que a mayor número de niños, no solo aumenta la pobreza sino que también se incrementa la distancia entre su ingreso per cápita y la respectiva línea de pobreza⁵.

De acuerdo a la última medición disponible, en el conjunto de pobres por ingreso el 48,4% eran menores de 18 años, mientras que estos eran más de la mitad en los hogares indigentes (52,8%), cuyos

ingresos, aun si fueran destinados en su totalidad a la alimentación, no alcanzarían para satisfacer esta necesidad en todos sus miembros.

De los casi 34 millones de niños en hogares indigentes, 10,9 millones tenían de 0 a 6 años y 12,4 millones estaban en edad de cursar la educación primaria. Entre los niños que pertenecen a hogares con ingresos insuficientes para estar fuera de la pobreza total, 27,2 millones eran menores de 6 años y un número similar tenía 12 años o más⁶. Dadas las características de la transición demográfica, los niños en edad de estar en educación primaria son los de segunda mayor gravitación, superados solo por los mayores; pero entre los niños pobres son el grupo más importante (30,4 millones). Con esto, el número de menores de 12 años en situación de pobreza por ingresos alcanza a 57,5 millones (véanse los cuadros IV.1 y IV.2).

Los niños menores de 12 años, y especialmente los más pequeños, están en plena formación psicomotora y de despliegue de sus habilidades básicas, por lo que la extrema insuficiencia de ingresos (indigencia) tiene enormes consecuencias en ellos. Además, se asocia a la desnutrición y a la residencia en focos de contagio de enfermedades, con dificultades de acceso a servicios básicos como agua potable o saneamiento, con mayores probabilidades de mortalidad por enfermedades infecto-contagiosas o por causas externas como accidentes en el hogar, problema muchas veces concomitante con dificultades de acceso oportuno a los servicios de salud y de acceso y permanencia escolar, entre otras privaciones que violan el ejercicio de sus derechos presentes y futuros. También suelen desenvolverse en ambientes de hacinamiento y falta de privacidad que, junto a otros factores, producen condiciones propicias para el abuso infantil, la violencia intrafamiliar, el desarrollo de conductas disruptivas, marginalización económica, social y psicosocial y la incorporación a subculturas de la pobreza.

La gravedad que adquiere la insuficiencia extrema de ingresos, sobre todo en los niños más pequeños, no debe ocultar el número significativo de menores que vive con ingresos que potencialmente le permiten

⁵ Medida por la brecha de la indigencia, es decir, la distancia promedio entre los ingresos per cápita y la línea de indigencia, en promedio del 39% entre los niños en situación de indigencia.

⁶ Incluye a niños en hogares indigentes.

Cuadro IV.1
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): NIÑOS QUE PERTENECEN A HOGARES EN SITUACIÓN DE INDIGENCIA
POR GRUPOS DE EDAD, ALREDEDOR DE 2007
(En porcentajes y en miles de niños)

País	Año	Niños en situación de indigencia por grupos de edad							
		0 a 17 años		0 a 5 años		6 a 11 años		12 a 17 años	
		Porcentaje	Miles	Porcentaje	Miles	Porcentaje	Miles	Porcentaje	Miles
Argentina (zonas urbanas)	2006	13,0	949,5	12,0	285,6	14,3	349,9	12,5	314,0
Bolivia (Est. Plur. de)	2007	40,0	1 678,9	40,6	547,7	43,0	609,3	36,4	521,9
Brasil	2007	14,3	8 389,4	15,9	2 693,2	15,5	3 202,0	11,9	2 494,2
Chile	2006	5,1	241,1	5,2	69,6	5,3	81,6	4,9	89,9
Colombia	2008	32,3	4 991,4	33,3	1 611,3	33,7	1 769,4	29,9	1 610,6
Costa Rica	2007	7,6	110,0	7,1	28,7	8,4	41,8	7,1	39,5
Ecuador	2007	21,6	1 132,8	22,1	339,3	23,2	441,5	19,6	352,0
El Salvador	2004	24,3	666,7	25,4	217,4	26,2	252,2	21,3	197,1
Guatemala	2006	36,1	2 278,8	38,9	811,2	38,4	866,3	30,6	601,2
Honduras	2007	53,0	1 875,8	54,1	551,1	56,0	712,4	49,0	612,3
México	2006	12,5	4 896,2	12,9	1 614,9	13,7	1 781,5	11,0	1 499,8
Nicaragua	2005	39,1	867,1	39,3	258,3	41,5	316,1	36,6	292,7
Panamá	2003	24,7	285,3	29,2	115,6	24,4	96,1	20,0	73,5
Paraguay	2007	40,5	1 022,2	42,7	326,1	42,2	364,2	37,0	331,8
Perú	2008	18,0	1 941,8	20,1	650,4	19,9	711,9	14,6	579,5
República Dominicana	2007	27,0	944,8	26,3	267,6	28,6	346,7	26,1	330,4
Uruguay	2007	6,2	58,1	7,3	20,1	6,0	19,9	5,5	18,4
Venezuela (Rep. Bol. de)	2007	13,2	1 311,4	13,9	467,5	14,5	473,7	11,1	370,2
América Latina	Alrededor de 2007	18,7	33 641,4	19,8	10 875,8	20,2	12 436,6	16,3	10 329,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

satisfacer de forma adecuada sus necesidades alimentarias, pero no el conjunto de sus necesidades básicas (pobreza no indigente)⁷. Casi 51 millones de niños en la región viven en esta condición, la que, a pesar de no ser la situación más grave, suele significar una serie de postergaciones que afectan el desarrollo de sus habilidades y competencias, reproduciendo la cadena de la pobreza y la desigualdad.

La residencia en zonas urbanas periféricas y, principalmente, en zonas rurales aumenta el riesgo de los niños de estar en situación

de indigencia o de pobreza por ingreso. Mientras solo el 12,8% de los niños que pertenecen a hogares de zonas urbanas está en situación de indigencia, casi el 33% de los menores residentes en zonas rurales no cuenta ni siquiera con ingresos suficientes para una alimentación adecuada.

En cuanto a la pobreza total por ingresos, las diferencias oscilan entre el 41% y el 61,2%. Además, en los niños habitantes de zonas rurales no solo hay mayor cantidad de niños pobres o indigentes, sino que estos son más pobres que sus pares urbanos: las brechas

⁷ De acuerdo a diversas investigaciones, los hogares cuyos ingresos per cápita están por sobre la línea de indigencia (o pobreza alimentaria), pero por debajo de la línea de pobreza total, los destinan en primer lugar al consumo de bienes alimentarios de supervivencia, después a la compra de bienes básicos no alimentarios y, por último, a otros bienes básicos alimentarios (por ejemplo, variedades de alimentos). Esto puede afectar el nivel de nutrición y, principalmente, la composición de la dieta de los niños (Feres y Mancero, 2001b).

Cuadro IV.2
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): NIÑOS QUE PERTENECEN A HOGARES EN SITUACIÓN DE POBREZA^a
POR GRUPOS DE EDAD, ALREDEDOR DE 2007
(En porcentajes y en miles de niños)

País	Año	Niños en situación de pobreza por grupos de edad							
		0 a 17 años		0 a 5 años		6 a 11 años		12 a 17 años	
		Porcentaje	Miles	Porcentaje	Miles	Porcentaje	Miles	Porcentaje	Miles
Argentina (zonas urbanas)	2006	33,9	2 479,0	32,3	767,5	36,2	883,6	33,1	827,9
Bolivia (Est. Plur. de)	2007	64,8	2 722,2	65,4	882,1	69,1	977,7	60,1	862,5
Brasil	2007	46,0	26 947,8	49,7	8 391,8	48,0	9 928,0	41,1	8 627,9
Chile	2006	20,6	971,1	21,0	281,2	21,4	327,9	19,6	361,9
Colombia	2008	55,9	8 648,2	57,8	2 792,1	57,4	3 012,8	41,1	8 627,9
Costa Rica	2007	25,7	374,2	25,1	101,6	27,8	138,0	24,3	134,7
Ecuador	2007	53,3	2 794,6	55,6	853,9	56,3	1 073,9	48,2	866,7
El Salvador	2004	57,0	1 566,0	58,5	501,1	59,4	571,2	53,3	493,7
Guatemala	2006	63,7	4 017,2	65,9	1 375,0	65,9	1 487,2	58,8	1 155,1
Honduras	2007	76,0	2 691,5	76,8	781,8	78,6	999,9	72,9	909,8
México	2006	41,5	16 280,4	44,5	5 575,4	43,9	5 728,7	36,4	4 976,3
Nicaragua	2005	70,4	1 561,0	71,5	469,7	73,0	555,7	67,0	535,6
Panamá	2003	49,3	569,6	54,1	214,0	49,1	193,0	44,3	162,6
Paraguay	2007	70,0	1 766,0	72,5	550,9	54,8	663,7	51,7	655,1
Perú	2003	46,5	5 021,4	49,2	1 590,3	48,8	1 746,0	42,3	1 685
República Dominicana	2007	53,5	1 869,7	54,1	550,9	54,8	663,7	51,7	655,1
Uruguay	2007	32,2	303,2	34,2	94,5	33,7	111,9	28,9	96,8
Venezuela (Rep. Bol. de)	2007	39,5	3 934,0	41,0	1 379,8	41,9	1 366,2	35,3	1 188,0
América Latina	Alrededor de 2007	47,0	84 517,0	49,5	27 156,9	49,3	30 384,4	42,6	26 975,8

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Incluye hogares indigentes.

en la indigencia aumentan del 38% al 40% y las de pobreza del 40% al 47% (véanse los gráficos IV.5.a y IV.5.b). Esta situación es particularmente grave debido a que, de acuerdo con la metodología de medición de la pobreza por ingresos utilizada, las líneas de indigencia y de pobreza son menores en las zonas rurales (dos tercios de las urbanas), lo que indica que los niños habitantes de zonas rurales no solo tienen mayor riesgo de sufrir la pobreza monetaria de sus hogares, sino que suelen ser pobres entre los pobres⁸.

Por otra parte, la etnia de origen de los hogares en que residen los niños marca diferencias considerables en los niveles de indigencia y pobreza (véase el gráfico IV.5.c). Sin duda el origen étnico, sobre todo la pertenencia a pueblos originarios, está asociado a la residencia rural y muchas veces a un alto aislamiento geográfico, lo que no sucede en el caso de niños afrodescendientes. Con todo, la incidencia de la pobreza y, en especial de la indigencia, afecta de manera importante a los niños de origen indígena y afrodescendientes (65,9% y 36,2%

⁸ Conviene tener presente que los valores de las canastas alimentarias y no alimentarias en las zonas rurales equivalen, en general, al 66% de su valor para las zonas urbanas, debido a los menores costos de transacción de alimentos, pero también al menor acceso a bienes y servicios transables en el mercado, lo que implica que las mismas necesidades básicas se cubren con un conjunto de satisfactores diferentes y, en este caso, más reducido. De esta forma, en términos absolutos (por ejemplo, si se utilizaran líneas de pobreza o indigencia nacionales), las brechas de ingreso en las zonas rurales son aún mayores respecto de las urbanas.

respectivamente), incluso por encima de la extensión que tiene dicha incidencia en zonas rurales⁹. Esto muestra la presencia de factores discriminatorios que, si bien pueden operar de forma no abierta, lo hacen por la vía del menor acceso a oportunidades de desarrollo (salud y nutrición, educación e inserción laboral), produciendo una suerte de desigualdad cruzada, es decir, son factores que actúan en conjunto, profundizando la pobreza y su reproducción.

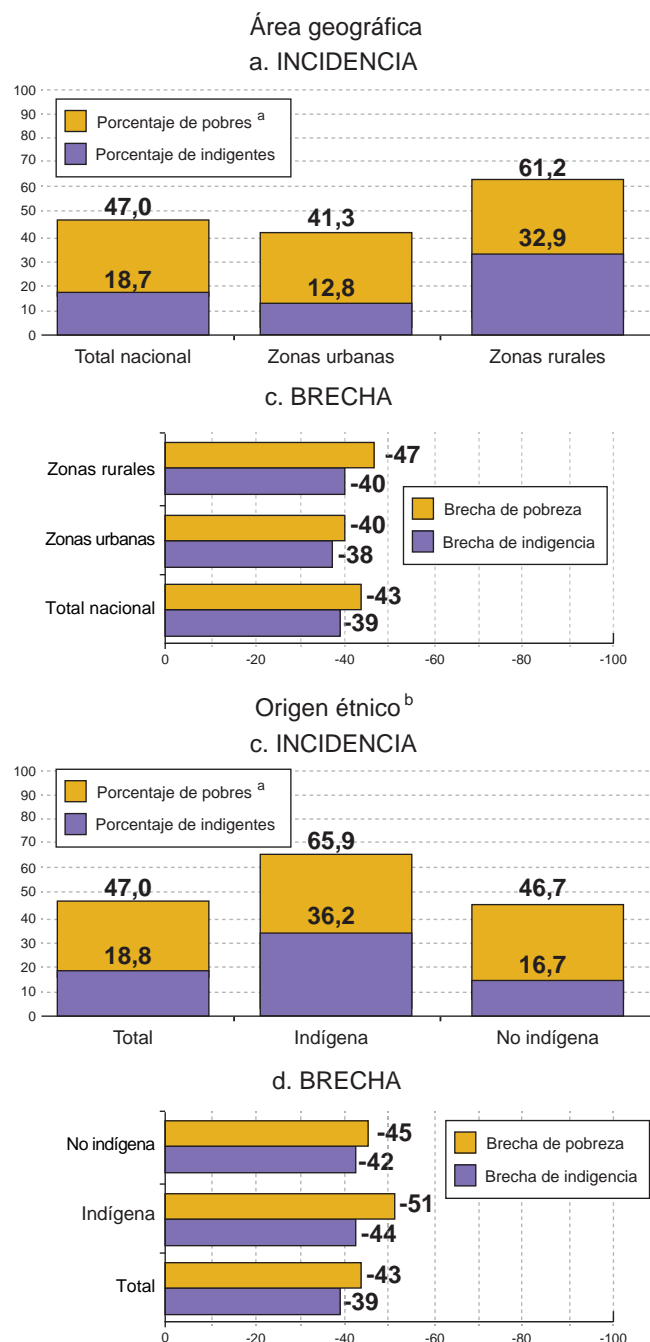
Respecto de este punto, cobra particular relevancia la participación en la fuerza de trabajo y las características en la inserción laboral. Al clasificar los hogares según la inserción laboral del jefe o jefa de hogar, existe una abierta diferenciación en los niveles de bienestar a los que acceden los niños según si la inserción laboral es en el sector formal o informal de la economía, o si la persona que ejerce la jefatura de hogar no está ocupada (desempleada o inactiva): los niños afectados por la indigencia pasan del 9% al 24,5% en los primeros dos casos y del 35,4% al 54,2% en el caso de la pobreza. Si bien entre la inserción informal y el hecho de que el jefe no esté ocupado no hay mayores diferencias en cuanto a niveles de indigencia o pobreza, la profundidad de estas aumenta notablemente al comparar niños de hogares cuyo jefe se inserta en el sector formal (28% en los indigentes), en el sector informal (38%) o no está empleado (50%). Esto reafirma el hecho de que no solo la pobreza afecta a un mayor número de niños, sino que su profundidad se agrava en la medida en que la inserción laboral de sus padres es más precaria, y aún más si no están ocupados (véase el gráfico IV.6).

En síntesis, existe un cadena perversa que conduce a reproducir y perpetuar la pobreza, en que las dinámicas del trabajo y la familia contribuyen a reforzar la escasez de ingresos de los hogares pobres e indigentes. Mientras por una parte los ocupados pobres tienden a emplearse en trabajos de baja productividad y a tener un mayor riesgo de quedar sin empleo, por otra constituyen familias con un mayor número de hijos pequeños económicamente dependientes. A su vez, la tasa de participación en la actividad económica de las mujeres pobres es menor que la de las mujeres de los sectores de más altos ingresos. Esto quiere decir que los pobres no solo perciben un menor ingreso laboral, sino que este debe utilizarse para la supervivencia de un número mayor de personas. La alta dependencia demográfica, la baja participación en la actividad económica, la baja productividad y los episodios frecuentes de desempleo contribuyen a multiplicar la escasez en un hogar que vive bajo la línea de pobreza (CEPAL, 2008d).

La perspectiva del fuerte impacto que puede producir la actual crisis financiera en la pobreza de los hogares, así como las serias

⁹ Cifras correspondientes a ocho países para los que se dispuso de información.

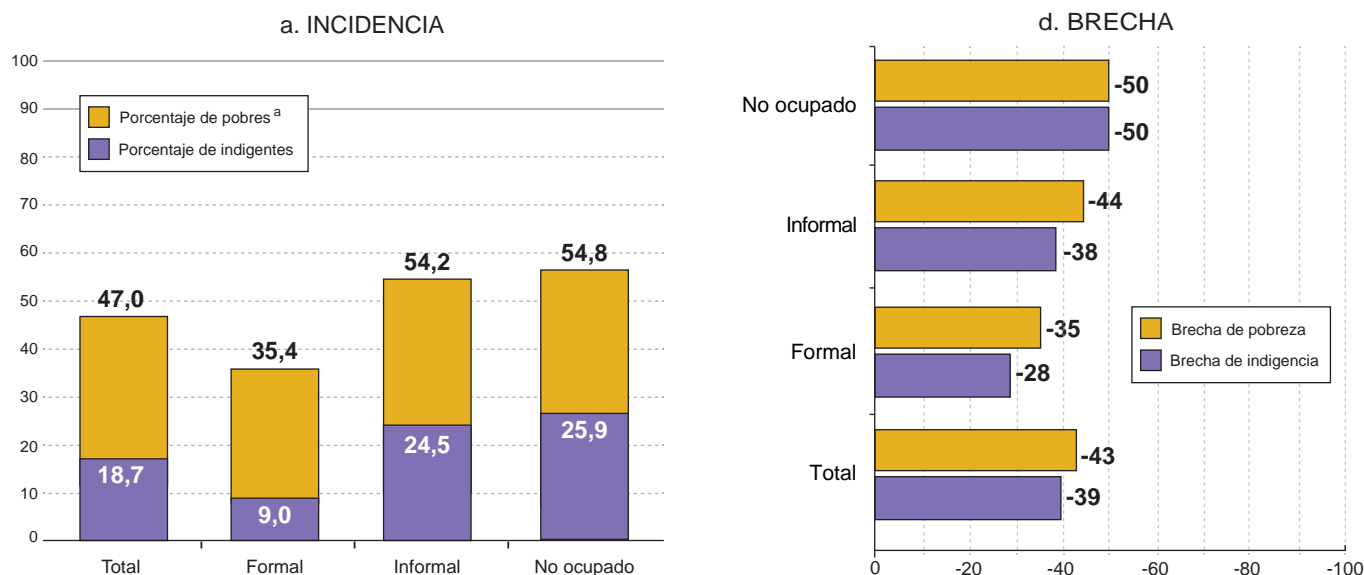
Gráfico IV.5
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): NIÑOS QUE PERTENECEN A HOGARES INDIGENTES Y POBRES^a SEGÚN ÁREA GEOGRÁFICA Y ORIGEN ÉTNICO, ALREDEDOR DE 2007
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), tabulaciones especiales sobre la base de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a La categoría de pobreza incluye la indigencia.

^b Cifras correspondientes a ocho países: Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Panamá y Paraguay.

Gráfico IV.6**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): NIÑOS QUE PERTENECEN A HOGARES INDIGENTES Y POBRES^a SEGÚN INSERCIÓN LABORAL DEL JEFE O JEFA DE HOGAR, ALREDEDOR DE 2007***(En porcentajes)*

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), tabulaciones especiales sobre la base de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a La categoría de pobreza incluye la indigencia.

consecuencias que tiene en los niños el hecho de que sus hogares vivan una insuficiencia grave de ingresos, debe alertar a las autoridades sobre la necesidad de adoptar urgentes medidas para detener el incremento del desempleo y aminorar sus efectos. Esto se logra aumentando la cobertura de los sistemas de protección social –en particular en aquellos países con una institucionalidad social más precaria o que beneficia menos a la infancia– y con acciones asistenciales de corto plazo que apunten a morigerar los efectos de la caída de los ingresos, principalmente en acceso a la salud, buena nutrición e ingreso y permanencia en los sistemas educativos formales.

B. LA DOBLE CARA DE LA POBREZA INFANTIL: LA FALTA DE RECURSOS Y EL SUFRIMIENTO DE MÚLTIPLES PRIVACIONES

Hoy es cada vez más común en la literatura especializada el uso de concepciones del bienestar y de la pobreza que reconocen su multidimensionalidad. Pese a que hay un predominio significativo de las mediciones según los ingresos, el consumo o los gastos, progresivamente se han realizado avances conceptuales y metodológicos para medir diferentes componentes del bienestar, aunque todavía circunscribiéndolos a ámbitos materiales.

En América Latina, ya hacia finales de la década de 1980, se hicieron diversos intentos de integrar metodologías monetarias y no monetarias (CEPAL y DGEC, 1988). Cabe señalar que estas aproximaciones integradoras no conciben las insuficiencias en el ingreso como una dimensión adicional a las que refieren las privaciones materiales, sino que definen las primeras como un potencial satisfactor de necesidades, o factor de entrada, y las segundas como la insuficiencia de ingreso o de su distribución inequitativa dentro de los hogares (Townsend, 1979). De esta forma, la medición de la pobreza absoluta según el ingreso suele identificarse como una aproximación indirecta al bienestar y la de privaciones como medición directa.

Por otra parte, y como se consignó en los capítulos anteriores, la naturaleza de los procesos de desarrollo durante la infancia, así como las situaciones que pueden afectar a los niños negativamente, obligan a examinar aspectos del bienestar infantil diferentes de los de las otras edades. Por cierto, esto implica que la medición del bienestar y la pobreza según el método del ingreso es insuficiente para dar cuenta de aquellas privaciones que en la práctica pueden tener un fuerte efecto en el desarrollo de los niños. En este contexto, la labor realizada en el presente estudio apunta a establecer una medida de pobreza acorde,

Los factores étnicos, el aislamiento geográfico, vivir en zonas urbanas periféricas o rurales y la inserción laboral de los adultos son gravitantes en el bienestar de los hogares y, en particular, en el de los niños

tanto con los factores críticos que pueden afectar el bienestar infantil como con el uso del enfoque de derechos.

Sin embargo, la medición de la pobreza según ingresos también aporta información valiosa, tanto para la caracterización de la situación de los niños como para la toma de decisiones en materia de política pública. Además, y pese a que a primera vista la pobreza por ingresos y la pobreza infantil según privaciones tienen una alta correlación (incluso es mayor en lo referido a la pobreza total respecto de la pobreza extrema, como se puede observar en el gráfico IV.7), a nivel de individuos y hogares estas asociaciones no son tan claras. Por esta razón, en el presente acápite se examina la situación de los niños según ambas metodologías.

1. Los niños extremadamente pobres

La pobreza infantil extrema es una situación que encierra un alto riesgo en el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes. Aunque es posible suponer que al revertir algunas de las privaciones severas que los afectan se puede recuperar el curso normal de su desarrollo, el impacto de estas y su mantención en el tiempo implican efectos muchas veces permanentes, como es el caso de la desnutrición, la carencia de entornos saludables y la inasistencia o el abandono escolar.

Asimismo, es posible considerar que la existencia de privaciones severas que afectan a los niños es superable, mediante intervenciones directas –provisión de salud y nutrición, servicios de agua potable y saneamiento, entre otros– e indirectas, por medio del aumento de los ingresos del hogar (en el mercado de trabajo o por la vía de transferencias monetarias). Sin embargo, las insuficiencias extremas de ingresos no siempre van acompañadas de privaciones severas y estas no siempre se asocian a las insuficiencias de ingreso:

Entre las conclusiones del análisis realizado destaca:

i) del total de niños en extrema pobreza infantil (17,9%, más de 32 millones), solo alrededor del 43% pertenece a hogares cuyos ingresos

son potencialmente insuficientes para satisfacer las necesidades alimentarias (indigentes);

ii) 18,4 millones de niños sufren privaciones severas, pese a que los ingresos de sus hogares no están por debajo del valor de la canasta mínima de alimentos¹⁰;

iii) el 10,6% del total de niños (19 millones) pertenece a hogares con ingresos que los califican de indigentes, sin por eso sufrir carencias severas;

iv) en total, el 28,9% de los niños de la región (52,1 millones de niños) se ve afectado por la pobreza extrema, por insuficiencias graves de ingreso o por ambas situaciones;

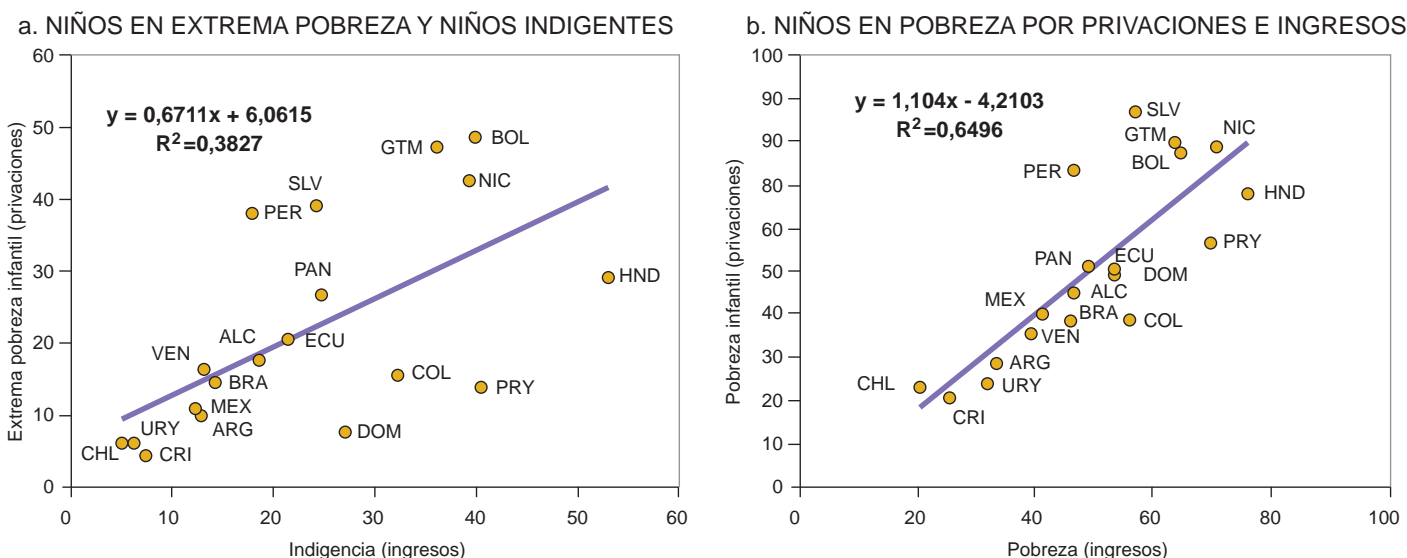
v) en un extremo, Colombia, Honduras, el Paraguay y la República Dominicana registran proporciones mucho mayores de niños pertenecientes a hogares en situación de indigencia respecto de los niños en extrema pobreza; y

vi) en el otro, en países como el Estado Plurinacional de Bolivia, El Salvador, Guatemala y el Perú, los niños con una o más privaciones severas superan con creces la proporción que pertenece a hogares indigentes.

Lo anterior indica que es posible superar la pobreza infantil extrema con acciones que no necesariamente apunten de manera exclusiva a mejorar el ingreso de los hogares y también señala la necesidad de rediseñar la política pública de lucha contra la pobreza que busca la creación de empleos, que provee servicios sociales básicos o que favorece mecanismos de transferencias monetarias que garantizan el cumplimiento del principio de interés superior del niño, es decir, que los beneficiarios primordiales de tales recursos sean los menores de 18 años. El enfoque de la pobreza infantil aquí empleado sugiere que las intervenciones integrales tienen que ir más allá de la nutrición, la salud y la educación y proporcionar servicios básicos como el agua potable, adecuados

¹⁰ Aunque los ingresos de los hogares pueden ser inferiores a la línea de pobreza (valor de la canasta de satisfacción de las necesidades básicas) y, por tanto, bastante exiguos para adquirir diversos bienes y servicios.

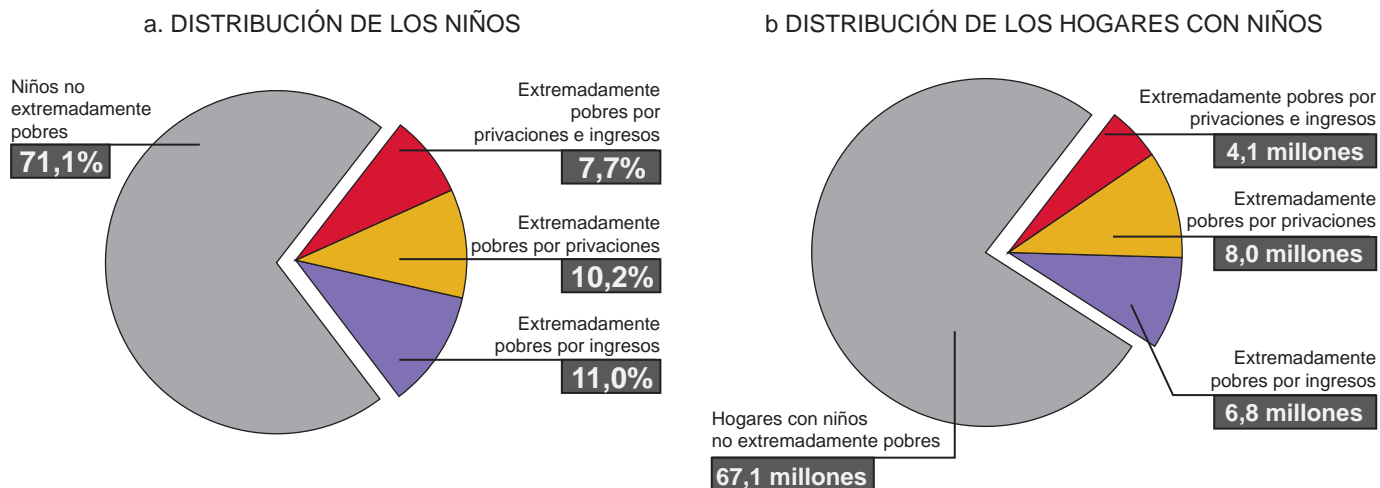
Gráfico IV.7
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (18 PAÍSES): CORRELACIÓN ENTRE POBREZA INFANTIL EXTREMA E INDIGENCIA EN LOS NIÑOS, Y ENTRE POBREZA INFANTIL TOTAL Y POBREZA TOTAL POR INGRESOS, ALREDEDOR DE 2007



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Gráfico IV.8
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (18 PAÍSES): DISTRIBUCIÓN DE LOS NIÑOS Y DE SUS HOGARES SEGÚN COMBINACIÓN DE CATEGORÍAS DE EXTREMA POBREZA INFANTIL E INDIGENCIA POR INGRESOS, ALREDEDOR DE 2007

(En porcentajes de niños y millones de hogares)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

sistemas de eliminación de desechos y acceso a electricidad y medios de comunicación.

Dado que muchas de las intervenciones actuales para enfrentar la pobreza utilizan como unidad beneficiaria básica a la familia, cabe consignar que a nivel regional existen alrededor de 4,1 millones de hogares con niños que sufren al mismo tiempo la violación grave de sus derechos y fuertes insuficiencias de ingreso (tradicionalmente llamados en situación de extrema pobreza crónica). En 8,3 millones de hogares el problema no es en esencia monetario, lo que implica un cierto grado de inercia en la insatisfacción grave de las necesidades infantiles, que puede deberse a una distribución inequitativa de los recursos dentro del hogar, a márgenes estrechos de ingreso per cápita por sobre la línea de indigencia o a la inestabilidad de este (véase el gráfico IV.8.b). Por último, en 6,8 millones de hogares residen niños que si bien no pueden acceder a los recursos suficientes para la satisfacción potencial de sus necesidades, no ven violados sus derechos de manera grave (cuando la insuficiencia extrema de recursos monetarios no deriva en la presencia o aparición de privaciones severas, se suele clasificar como extrema pobreza reciente).

2. Los niños pobres

La pobreza infantil total, que incluye tanto privaciones severas como moderadas, es una expresión general de la exclusión social y a la vez el mecanismo de reproducción de esta. Si bien los niños que están en situación de pobreza moderada no sufren un deterioro grave en sus condiciones de vida, ven mermadas las oportunidades futuras: la mala nutrición, el rezago y el abandono escolar, el trabajo infantil, la falta de expectativas y la discriminación que sufren por el hecho de ser y parecer pobres no solo menoscaban sus derechos en el presente, sino que también, con gran probabilidad, los dejarán en los estratos más bajos de la escala social en el futuro, reproduciendo en la adultez la precariedad en su bienestar y, por tanto, afectando a las generaciones siguientes.

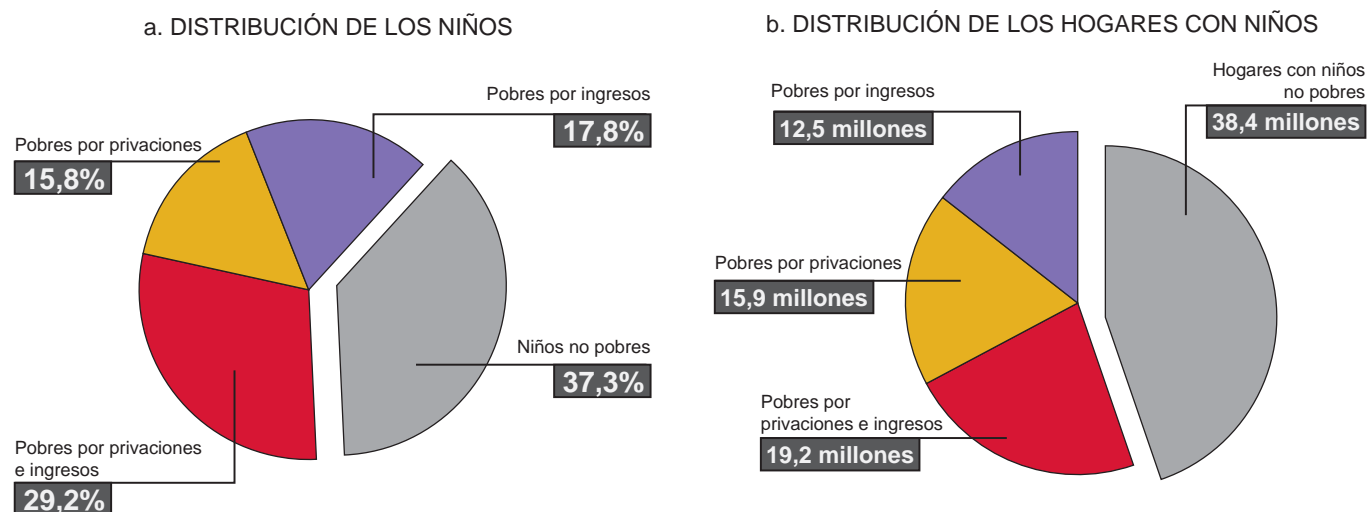
Al requerir intervenciones de menor magnitud que los extremadamente pobres, los niños (y hogares) en situación de pobreza moderada suelen recibir menos atención en el ámbito de la política pública de lucha contra la pobreza, sobre todo en lo relativo a la mejoría de las condiciones materiales de vida y a la solución de sus privaciones. En general, y cuando los recursos públicos lo permiten, las familias en pobreza moderada son beneficiarias de programas sociales que apuntan a lograr la obtención autónoma de ingresos suficientes –y de forma transitoria son apoyadas por mecanismos de asistencia social, en especial transferencias monetarias condicionadas–, lo que, pese a que puede tener cierto grado de incidencia en el bienestar familiar, no necesariamente deriva en el cumplimiento

progresivo de los derechos infantiles, considerando además que en la mayoría de los casos no se establecen vínculos institucionales con las políticas de infancia. El aumento de los ingresos impulsa a los hogares a destinar más recursos a la satisfacción inmediata de necesidades de bajo costo relativo –mejor alimentación, vestuario, transporte, diversión–, pero no a realizar inversiones de largo plazo, como la mejoría de la vivienda y el acceso a servicios básicos, la permanencia escolar por períodos prolongados u otras necesidades y derechos fundamentales, como por ejemplo, el derecho al cuidado que las mujeres resuelven mediante arreglos privados, en general frágiles y precarios.

En la región, y a diferencia de lo que ocurría con la pobreza infantil extrema, la pobreza total según privaciones tiene una mayor relación con las insuficiencias de ingreso. Esto se debe, en cierta medida, a que las familias extremadamente pobres suelen desarrollar con mayor frecuencia estrategias de supervivencia que involucran relaciones de solidaridad de carácter comunitario y acciones de asistencia social por parte de la sociedad civil y pública, que les permiten en cierta medida evitar algunas privaciones severas, pese a no contar con ingresos mínimos ni siquiera para una alimentación adecuada. En el caso de la pobreza no extrema, como ya se consignó, la atención se pone sobre la producción autónoma de ingresos, por lo que no siempre hay una atención a la satisfacción real de las necesidades. En estos estratos, además, hay una mayor cantidad de personas participando en el mercado de trabajo, lo que hace necesario destinar una proporción mayor de recursos al vestuario y al transporte y limita, entre otros aspectos, el desarrollo de vínculos solidarios con el resto de la comunidad.

En términos globales en América Latina:

- i) el 29,2% de los niños sufre privaciones moderadas o graves y su familia no cuenta con ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas. Esta situación afecta a 52,5 millones de niños, que pertenecen a unos 19,2 millones de hogares;
- ii) el 15,8% de los niños de la región (28,3 millones) sufre privaciones moderadas o severas, pese a que sus familias (15,9 millones de hogares) tienen ingresos que potencialmente serían suficientes para evitar esas privaciones. Cabe destacar que, a diferencia del estrato anterior, donde la razón de niños por hogar era de 2,7, en estos hogares el promedio es de 1,8, lo que explica en parte la mayor disponibilidad de ingresos;
- iii) el 17,8% de los niños no sufre privaciones que violen sus derechos infantiles, pero pertenece a hogares con ingresos insuficientes. En esta situación se ven involucrados unos 32 millones de niños, pertenecientes a 12,5 millones de hogares. La razón de niños por

Gráfico IV.9**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (18 PAÍSES): DISTRIBUCIÓN DE LOS NIÑOS Y DE SUS HOGARES SEGÚN COMBINACIÓN DE CATEGORÍAS DE POBREZA INFANTIL TOTAL Y POBREZA POR INGRESOS, ALREDEDOR DE 2007***(En porcentajes de niños y millones de hogares)*

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

hogar es en promedio de 2,6, factor que naturalmente disminuye el ingreso per cápita; y

iv) en total, el 62,8% de los niños se ve afectado por una u otra forma de pobreza, es decir, pertenece a hogares con ingresos insuficientes o tiene alguna privación. En la región, alrededor de 113 millones de niños viven niveles de exclusión social que menoscaban su bienestar y, en forma potencial o de manera efectiva, no ven cumplidos sus derechos fundamentales.

En síntesis, y como se ha visto a lo largo del presente capítulo, la pobreza infantil es un fenómeno extendido en América Latina y el Caribe, a pesar de que se registran profundas diferencias de un país a otro. Las múltiples caras de este fenómeno (privaciones nutricionales, en vivienda, en acceso al agua potable y saneamiento, en educación, en información y en el ingreso para sus hogares) producen efectos permanentes en los niños, que los marcarán por el resto de sus vidas y perpetuarán la reproducción de la pobreza.

Luchar contra la pobreza infantil es un imperativo ético y un signo de respeto a los derechos fundamentales de los niños, pues sus

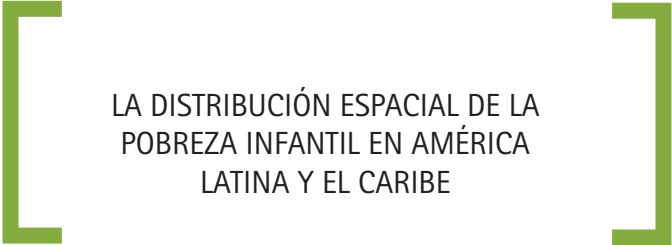
nefastas consecuencias no solo afectan a los individuos, sino a toda la sociedad, dañando las bases para un desarrollo económico y social sustentable en el largo plazo.

En este sentido, repensar la política pública sectorial y en especial la destinada a la lucha contra la pobreza es una tarea acuciante, tanto por la magnitud del fenómeno como por su urgencia. Cortar las cadenas de reproducción de la pobreza y la desigualdad exige acciones decididas, pero bien planificadas, orientadas a poblaciones donde realmente haya efectos positivos. Esto hace necesario no solo mejorar la gestión social (diseño, monitoreo y evaluación de las políticas y programas y el uso de los respectivos instrumentos), sino también visiones integrales que comprendan que el problema de la pobreza infantil es multifacético –ya que no se reduce solo a los ingresos o a la educación– y sus consecuencias también. La política pública no solo debe orientarse a enfrentar las situaciones de pobreza actual, sino que además debe construir sistemas de promoción y protección social que permitan compensar sus efectos (mala salud, baja educación y autoestima, trabajo informal y bajos ingresos, entre otros) para, por esa vía, aminorar los factores que hacen posible su reproducción o resurgimiento.

[CAPÍTULO. V]

LA DISTRIBUCIÓN ESPACIAL DE LA
POBREZA INFANTIL EN AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE



LA DISTRIBUCIÓN ESPACIAL DE LA
POBREZA INFANTIL EN AMÉRICA
LATINA Y EL CARIBE

Tal como se destacó en los capítulos anteriores, la privación de los derechos de los niños, niñas y adolescentes a subsistencia, vivienda, educación, información, salud y nutrición son parte constitutiva de su pobreza. Este grupo etario, además de presentar una mayor vulnerabilidad en distintas dimensiones que otros grupos de edad, no está expuesto de igual manera a la pobreza, ya que hay factores estructurales que hacen que algunos tengan mayor probabilidad que otros de no ejercer los derechos básicos para su desarrollo y bienestar. Pero también hay factores contextuales que conducen a una mayor incidencia de la pobreza infantil, entre los que destaca el lugar de residencia.

En América Latina y el Caribe, la gran preocupación es que a pesar de que con el tiempo han ido mejorando las condiciones de vida de la población, las brechas territoriales siguen presentes, no muestran señales de disminuir e incluso se prevé que puedan aumentar en

el futuro. La persistencia de estas disparidades entre los niños es especialmente preocupante, dado que afecta los derechos y el bienestar de la infancia y puede llegar a ser un obstáculo para toda la vida, además de reproducirse en futuras generaciones. Es así como los niños, niñas y adolescentes más vulnerables a estas adversidades suelen estar atrapados en situaciones de pobreza a lo largo de todo el ciclo vital, por lo que será muy difícil lograr que sus descendientes salgan de ella.

Por una parte, esta situación hace necesario el estudio de las desigualdades en la pobreza infantil según lugar de residencia, para poder cuantificar las brechas territoriales existentes en la población de niños, niñas y adolescentes, ya que hasta el momento se ha estudiado fundamentalmente a nivel regional, nacional y en zonas urbanas y rurales. Por otra, en un escenario de creciente descentralización de las formas de gobierno y de recursos limitados

para los programas sociales, es imprescindible contar con información sociodemográfica desagregada para facilitar el establecimiento de prioridades programáticas en materia de disminución de la pobreza infantil a nivel local.

Los programas que toman en cuenta ciertas localidades o grupos específicos no solo permiten que los recursos sean gastados de manera más eficiente, sino que también pueden atender las necesidades específicas que acompañan la pobreza infantil en esos territorios. Hasta el momento, en la región no se han comparado los indicadores de pobreza infantil calculados a nivel subnacional, por lo que este capítulo presentará de manera innovadora los resultados de la aplicación de una metodología desarrollada para su diagnóstico, armonizada en 20 países de América Latina y el Caribe¹.

A. LA GEOGRAFÍA DE LA POBREZA EN LA NIÑEZ Y EN LA ADOLESCENCIA: UN MODELO CONCEPTUAL

Se puede enmarcar la discusión de la distribución espacial de la pobreza infantil en el debate entre la visión individual y la visión territorial, como causa principal de pobreza (Voss y otros, 2006). La estructura familiar, la educación y los recursos humanos del hogar son los factores que más se enfatizan en la visión individual de la pobreza infantil, muchas veces respaldada por datos que confirman la variedad en los índices de pobreza para los niños y adolescentes, según la estructura del hogar, el ciclo vital familiar, la educación de la madre y la inserción laboral del jefe de hogar.

Por otra parte, la visión territorial subraya los elementos contextuales y estructurales como los determinantes principales de la pobreza infantil, que incluyen la geografía natural, la estructura económica regional, las instituciones locales, las normas sociales y las características demográficas (Blank, 2005) entre otros, que en su conjunto componen la estructura local de oportunidades. Cada componente de esta estructura ofrece indicaciones sobre la relación entre territorio y pobreza infantil y permite focalizar los programas y políticas pensados para mitigarla.

En este estudio se integra la visión individual con la visión territorial, por un reconocimiento de que tanto las características personales como las contextuales representan factores que explican la pobreza infantil y su distribución territorial, desde el argumento de que las contextuales operan mediante la estructura familiar para contribuir a la pobreza infantil (Voss y otros, 2006). Asimismo, el territorio es tanto una causa de este tipo de pobreza como una expresión de ella

y el resultado de un vínculo de retroalimentación bidireccional que dificulta el separar la causa del efecto. Este hecho exige documentar detalladamente la distribución espacial de la pobreza infantil, que se puede lograr por medio de la georeferenciación de los indicadores de la privación que sufren los niños y adolescentes.

B. EL ANÁLISIS ESPACIAL DE LA POBREZA EN LA NIÑEZ Y EN LA ADOLESCENCIA Y SU RELACIÓN CON LA POLÍTICA PÚBLICA

Aunque históricamente la distribución de la pobreza se ha abordado en el marco de las diferencias entre las áreas urbanas y rurales, los avances en la recolección, procesamiento y análisis de datos georeferenciados producto del uso de los Sistemas de Información Geográfica (SIG), han permitido una mirada más matizada de la relación entre pobreza y territorio, así como un análisis más profundo de ella (véase el recuadro V.1).

El análisis de las desigualdades territoriales de la pobreza infantil enfrenta dos retos. Uno de ellos es cómo cuantificar las disparidades geográficas a nivel subnacional en la pobreza de los niños y adolescentes en América Latina y el Caribe, pero que hasta el momento no han sido documentadas sistemáticamente. El otro desafío es el modo de trasladar estos datos a una identificación de las áreas con necesidad de atención prioritaria para enfrentar la pobreza infantil, con una visión territorial, para diseñar políticas y programas más integrados y eficaces para combatirla.

A nivel internacional, el Banco Mundial ha impulsado el uso de mapas sobre pobreza para el análisis de sus características, sus determinantes y las estrategias para su reducción. Entre las muchas utilidades de estos mapas se distinguen cinco. Primero, destacan variaciones geográficas en la incidencia de la pobreza mediante el mapeo de indicadores desagregados a nivel subnacional. Segundo, presentan la ventaja comparativa de poder desplegar información compleja y multidimensional sobre la pobreza, en un formato amigable y fácil de entender. Tercero, no solo pueden presentar datos sobre la incidencia de este fenómeno, sino también información georeferenciada sobre los factores relacionados con él –por ejemplo, la accesibilidad a servicios como educación y salud dado por el nivel de accesibilidad a las escuelas y centros de atención en salud–. Finalmente, la cuarta y quinta utilidad de los mapas tienen que ver con la selección y diseño de intervenciones de política pública: por una parte, pueden ser usados para seleccionar las áreas geográficas donde se deberían enfatizar las intervenciones o para seleccionar el tipo de intervención más

¹ Aunque fueron calculados indicadores en 20 países de la región, en tres casos –Antigua y Barbuda, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas– no se contó con una cartografía digital actual armonizada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Por ende, no se presentan mapas temáticos de la pobreza infantil para estos tres países.

Recuadro V.1 UNA BREVE INTRODUCCIÓN A LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN GEOGRÁFICA (SIG)

Un Sistema de Información Geográfica (SIG) es una integración organizada de *hardware*, *software* y *datos geográficos* diseñada para capturar, manipular, analizar y desplegar en todas sus formas la información geográficamente referenciada, con el fin de resolver problemas complejos de planificación y gestión. También puede definirse como un modelo de una parte de la realidad, referido a un sistema de coordenadas terrestres construido para satisfacer unas necesidades concretas de información.

En el sentido más estricto, es cualquier sistema de información capaz de integrar, almacenar, editar, analizar, compartir y mostrar la información geográficamente referenciada. En un sentido más genérico, los SIG son herramientas que permiten a los usuarios crear consultas interactivas, analizar la información espacial, editar datos, mapas y presentar los resultados de todas estas operaciones. Los Sistemas de Información Geográfica de vanguardia se utilizan como herramienta eficaz y confiable para el manejo y análisis de la información geográfica y espacial de la realidad, así como

para la producción y monitoreo de la información digital geográfica y estadística, con el fin de proporcionar una dimensión territorial a los responsables de implementar políticas y a los encargados de adoptar decisiones, ayudando a la focalización de las políticas públicas. Igualmente, la necesidad impostergable de combatir la pobreza, la marginación y la desigualdad social de los países requiere de estrategias específicas para construir una política integral que se concentre en los grupos y territorios con menos oportunidades de desarrollo y reúna los esfuerzos de los gobiernos y de la sociedad. Para tal fin, mediante los SIG se conforma un marco geográfico de referencia que sirve como insumo cartográfico principal para la focalización espacial de los diversos grupos en estudio, proceso que permite estudiar la distribución espacial de la población en un determinado territorio, resaltando los asentamientos humanos que viven bajo mayores niveles de pobreza y marcando así las diferencias geográficas intrarregionales.

Fuente: P.A. Burrough y R.A. McDonnell, *Principles of Geographical Information Systems*, Oxford, Oxford University Press, 1998; M. Calvo, *Sistemas de Información Geográfica Digitales: Sistemas Geomáticos*, Oñati, IVAP-EUSKOIKER, 1992.

adecuada, dependiendo de las características geográficas del lugar donde se encuentra la pobreza; y por otra, se pueden aprovechar como instrumentos en el proceso de diseño de intervenciones que faciliten a las personas que participan en los procesos de adopción de decisiones a nivel local, identificar sus necesidades con respecto a la pobreza y comunicarlas a otros actores locales interesados para facilitar la definición participativa de prioridades e intervenciones (Banco Mundial, 2004).

Sobre este último punto, según Rodríguez Vignoli y Silva (2006), existen tres razones por las que la gestión local es un tema de importancia en la actualidad para los países de la región. Primero, el aumento de la autonomía y la responsabilidad por la inversión en servicios públicos por parte de los gobiernos locales, debido al proceso de descentralización de gobernabilidad que se ha llevado a cabo por más de 20 años. Segundo, el reconocimiento creciente de que el desbalance en el desarrollo regional del país perjudica el desarrollo a nivel nacional redundó en que los territorios subnacionales tuvieran la autonomía para promover su desarrollo productivo. Por último, existe la idea de que la ciudadanía se expresa mejor en un nivel local, porque se puede demandar directamente a los gestores de políticas locales y ellos pueden responder mejor a las necesidades de la población. Estos hechos se traducen en un incremento en la demanda de información sociodemográfica a nivel subnacional para los encargados de tomar las decisiones, tanto a nivel local como a nivel nacional, que muchas veces proviene de los censos

de población y vivienda, dado que una efectiva explotación de la información censal permite identificar situaciones de pobreza con un alto grado de desagregación geográfica.

En materia de programación local para enfrentar la pobreza infantil, las autoridades y administradores necesitan identificar a los niños, niñas y adolescentes que serán los beneficiarios de los programas sociales. Para los gobiernos centrales, es preciso saber no solo el número de esta población, sino también su ubicación territorial para destinar recursos a estas áreas, localizar inversiones de equipamiento y programas de promoción y apoyo, entre otros. Es más, "identificar zonas pobres, en particular si se trata de entidades político-administrativas como los municipios, es relevante para definir áreas prioritarias para la acción pública, para la operación de mecanismos de compensación o promoción regionales y municipales y para el cálculo de algoritmos de distribución y redistribución de recursos territoriales" (CELADE, 2007, pág. 59).

C. CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS DEL ANÁLISIS ESPACIAL DE LA PRIVACIÓN INFANTIL

Para la medición y análisis de las desigualdades en la pobreza infantil a partir del enfoque de privaciones, se rescatan varios elementos ya planteados en los capítulos anteriores de este documento. Como se mencionó en el primer capítulo, UNICEF sostiene un concepto de pobreza basado en el principio de acceso a los derechos

económicos, sociales y culturales y que el incumplimiento de estos derechos implicaría la presencia de hambre, desnutrición, muerte prematura, falta de servicios básicos en la vivienda como agua potable y servicios sanitarios, falta de acceso a atención en salud, educación y a tecnologías de la información y comunicación. Según UNICEF, “la aplicación de un enfoque de derechos en la política de bienestar de niños y niñas, requiere priorizar estratégicamente la acción, allí donde los derechos de los niños no están siendo cubiertos” (UNICEF, 2005).

Aunque en este estudio se muestran datos relativos a la pobreza infantil sobre la base de dos corrientes: métodos indirectos, basados en la medición de la pobreza según ingresos, y métodos directos, basados en medidas multidimensionales de privación, este capítulo y el siguiente utilizan este segundo enfoque para medir las privaciones en la infancia bajo una perspectiva de derechos. Esto implicó adaptar la propuesta de la Universidad de Bristol y la forma como se ha trabajado históricamente la pobreza en la CEPAL y particularmente en el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE, 2007).

En esta sección se realiza un análisis de la distribución espacial de la pobreza infantil tanto extrema como total, para lo cual se utilizaron los censos de la década del 2000 como fuente de información, ya que éstos ofrecen un gran potencial para obtener indicadores a niveles desagregados. Las privaciones en la infancia se analizan y miden utilizando diversos indicadores de acceso a vivienda, agua potable, servicios sanitarios, educación e información. Los censos de población y vivienda no capturan información sobre nutrición y condiciones de salud –inmunizaciones y tratamientos recientes para enfermedades que involucraron una infección respiratoria o diarrea².

Bajo este enfoque se identifican dos niveles de pobreza infantil: pobreza total y pobreza extrema, además de su distribución espacial, es decir la extensión geográfica de ella a través de mapas temáticos. Para cada dimensión se aplicaron dos umbrales distintos: el de privación severa, que corresponde a una violación grave de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes y da cuenta de la pobreza infantil extrema; y el de privación moderada, que representa una limitación al pleno cumplimiento del derecho a la vivienda, saneamiento, agua, educación e información y da cuenta de la pobreza infantil total. En la medida que las preguntas incluidas en los censos de la región lo permitieron, las definiciones de estos indicadores fueron compatibilizadas de

un país a otro y con aquellas definiciones construidas a partir de las encuestas de hogares y que fueron analizadas en los capítulos anteriores.

A partir de los indicadores de privación se elaboraron dos índices sintéticos para mapear y analizar la distribución geográfica de la pobreza infantil total y pobreza infantil extrema a nivel subnacional para cada subregión. El primero considera el porcentaje de niños y niñas de 0 a 17 años que viven en hogares donde se presenta una o más privaciones según el umbral de privación grave, y el segundo considera el porcentaje de niños y niñas de 0 a 17 años que viven en hogares donde se presenta una o más privaciones según el umbral de privación moderado (incluyendo el grave).

Para América Latina y el Caribe, suman en total más de 11.000 unidades territoriales que se incluyen en el análisis, el cual se realiza sobre la base de estos indicadores que miden distintas dimensiones de privación derivados de los censos de población y vivienda de la ronda 2000 de 17 países de la región. Estas unidades territoriales corresponden en gran medida al segundo nivel político-administrativo, relacionado con el municipio, pero que varía de país en país, dependiendo de la disponibilidad de datos y de la realidad territorial y política (véase el cuadro V.1).

En el anexo 5 se incluyen los mapas temáticos subregionales que muestran las privaciones asociadas al acceso a vivienda, agua potable, servicio sanitario, educación e información, generados a nivel subnacional para cada subregión.

Para introducir el análisis a continuación, cabe hacer una reflexión sobre el despliegue de información que se hace en los mapas, específicamente en el tipo de clasificación que se utiliza para definir las categorías, intervalos, rangos o clases en los cuales se agrupan los valores de los indicadores a mapear (el porcentaje de los niños de 0 a 17 años de cada unidad territorial que vive bajo determinados niveles de privaciones). La forma de representar la distribución de una variable a lo largo de un territorio puede ser diversa: mientras más intervalos o clases se definan, más detalles de la distribución se podrán obtener y, por tanto, se contará con más criterios para diferenciar los espacios involucrados. En este contexto, el método elegido para la definición de los intervalos o clases influirá positiva o negativamente en la posibilidad de distinguir patrones de distribución espacial. Una de las metodologías más utilizadas, por su capacidad para reconocer semejanzas en los intervalos y diferencias entre ellos, es la de quiebres naturales (natural breaks) de Jenks (véase el

² Es importante tener en cuenta que al no considerar la dimensión nutricional, las definiciones de pobreza infantil total y pobreza infantil extrema en los censos son más restrictivas (arrojan una incidencia de pobreza menor) que las utilizadas a partir de las encuestas de hogares, cuyos resultados fueron expuestos en los capítulos anteriores.

cuadro V.2), que se aplica en la definición de los intervalos de los mapas temáticos de este capítulo³ y del anexo 5.

D. LA DISTRIBUCIÓN ESPACIAL DE LA POBREZA INFANTIL

Los mapas V.1 a V.6 ilustran la distribución espacial de la pobreza infantil extrema y total, en otras palabras, el porcentaje de los niños de 0 a 17 años de cada unidad territorial que vive con una o más privaciones (bajo los umbrales graves o moderadas-graves). A través de ellos se puede observar cómo varía la distribución espacial de la pobreza infantil extrema respecto de la pobreza infantil total para las grandes subregiones de América Latina y el Caribe: Mesoamérica –México y los países de Centroamérica (véanse los mapas V.1 y V.3)–, América del Sur (véanse los mapas V.2 y V.4) y los países del Caribe (véanse los mapas V.5 y V.6).

En la subregión de Mesoamérica (véase el mapa V.1) se distinguen bajos niveles de pobreza infantil extrema en los municipios mexicanos localizados en la frontera con los Estados Unidos y en la región central de este país, alrededor de la Zona Metropolitana de Ciudad de México. Los cantones de Costa Rica y muchos de los distritos de Belice y Panamá también destacan por presentar bajos índices de extrema pobreza infantil a nivel subnacional. Sin embargo, algunos municipios del norte de México –que forman parte de los estados de Chihuahua y Sonora– y mayoritariamente los municipios del sur, incluyendo parte de los estados de Oaxaca y Yucatán, la costa caribeña de Honduras y Nicaragua y los extremos del territorio panameño, son los que presentan los porcentajes más altos de población menor de 18 años en situación de pobreza extrema (indicados en color rojo).

A continuación, el mapa V.2 presenta la distribución espacial de la pobreza infantil extrema para la subregión de América del Sur, donde las unidades territoriales con bajos porcentajes de niños y adolescentes menores de 18 años con una o más privaciones graves se encuentran en el sur de la Argentina, la región del sudeste del Brasil y la mayor parte del territorio chileno. Por otra parte, son los cantones de las regiones de la costa y la Amazonía del Ecuador, los municipios de las regiones norte y noreste del Brasil y la mayoría de las secciones municipales del Estado Plurinacional de Bolivia, los que se destacan por sus altos porcentajes de niños y adolescentes extremadamente pobres. Además, los departamentos del norte de la Argentina y los distritos del Paraguay que forman parte del Chaco muestran altos porcentajes de niños con privaciones graves.

Cuadro V.1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (17 PAÍSES): CENSO DE LA RONDA 2000, DIVISIÓN Y NIVEL POLÍTICO-ADMINISTRATIVO UTILIZADOS EN EL ESTUDIO

País y año	División político-administrativa	Nivel político-administrativo
Argentina, 2001	<i>Departamento</i>	2
Belice, 2000	<i>Distrito</i>	1
Bolivia (Estado Plurinacional de), 2001	<i>Sección municipal</i>	3
Brasil, 2000	<i>Municipio</i>	3
Chile, 2002	<i>Comuna</i>	3
Costa Rica, 2000	<i>Cantón</i>	2
Ecuador, 2001	<i>Cantón</i>	2
El Salvador, 2006	<i>Municipio</i>	2
Guatemala, 2002	<i>Municipio</i>	3
Honduras, 2001	<i>Municipio</i>	2
México, 2000	<i>Municipio</i>	2
Nicaragua, 2005	<i>Municipio</i>	2
Panamá, 2000	<i>Distrito</i>	2
Paraguay, 2002	<i>Distrito</i>	2
República Dominicana, 2002	<i>Municipio</i>	3
Trinidad y Tabago, 2001	<i>Región</i>	1
Venezuela (República Bolivariana de), 2001	<i>Municipio</i>	2

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)– División de Población de la CEPAL sobre la base de los censos de población y vivienda de la ronda 2000 procesados con el programa REDATAM.

Cuando se examina la distribución espacial de la pobreza infantil total (que incluye los umbrales de privaciones moderadas y graves en conjunto), se aprecia un notable aumento en el número de unidades territoriales clasificadas bajo la categoría de alto porcentaje de niños y adolescentes en esta situación, tanto en Mesoamérica –sobre todo en las zonas fronterizas de México y Guatemala y la frontera entre Honduras y Nicaragua– como en América del Sur, en la región norte del Brasil (véanse los mapas V.3 y V.4 respectivamente).

Los dos países del estudio localizados en el Caribe: la República Dominicana y Trinidad y Tabago, también muestran sesgos territoriales

³ El método de Jenks se utiliza para producir intervalos (rangos) en series numéricas. La determinación de intervalos por medio de la definición de quiebres naturales basa su metodología en el proceso iterativo de quiebres posibles. A partir de la comparación continua de los rangos definidos, se llega a una determinación de clases que refleja la mayor semejanza posible en cada clase y la mayor diferencia posible entre ellas, a partir del cálculo de la sumatoria de las diferencias al cuadrado, entre valores observados en cada clase y sus respectivas medias.

Recuadro V.2 EJEMPLO DEL USO DE ANÁLISIS ESPACIAL EN EL PROGRAMA OPORTUNIDADES DEL GOBIERNO FEDERAL DE MÉXICO

El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades del Gobierno Federal de México, que es parte de la política social aplicada en ese país, consiste en un esquema de transferencia monetaria condicionada que se entrega a las familias en pobreza extrema a cambio de ciertas corresponsabilidades: que sus integrantes asistan a los centros de salud para cuidados básicos preventivos y que los niños en edad escolar asistan a la escuela.

En los inicios del programa, el objetivo principal fue la atención de las familias pobres que habitaban las zonas de mayor marginación del país, para lo cual se identificaron las localidades que contaban con servicios básicos de salud y educación (primaria y secundaria), requisitos para el cumplimiento de las corresponsabilidades descritas. En la etapa de identificación de zonas de mayor marginación, los datos derivados de los censos generales de población y vivienda de 1990 y 2000 y los conteos de población y vivienda de 1995 y 2005, levantados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), fueron fundamentales, al proporcionar información relacionada con el tamaño, la composición y la distribución territorial de la población, así como con las características socioeconómicas de las viviendas; datos necesarios para la caracterización de las localidades y la elaboración de los índices de marginación.

Con los índices y mediante el uso de herramientas de georeferenciación, el siguiente paso fue visualizar la distribución espacial de las localidades marginadas para identificar dónde se acumulaba un mayor número de ellas, lo que indicaba una zona potencial de atención inmediata clasificando distintivamente los niveles de marginación y de desagregación espacial (estatal, municipal y por localidad).

Para determinar las zonas de atención inmediata, el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades recurrió al uso de la tecnología SIG para producir, analizar y monitorear la información digital geográfica y estadística, lo que se constituyó en una herramienta relevante para la focalización espacial de la población marginada en las diversas regiones del país.

En el proceso de selección de las localidades susceptibles de ser beneficiadas, además del grado de marginación, se debía considerar el acceso a los servicios de salud y a la educación básica, por lo que fue necesaria la inclusión de otras fuentes de información georeferenciada en el análisis. Se recurrió a datos proporcionados por el Instituto Mexicano del Transporte sobre la ubicación de los centros de salud y escuelas del país, así como de la red de carreteras federales y estatales.

La posibilidad de analizar geoestadísticamente la información, espacialmente representada en diferentes capas de datos –población, marginación, carreteras y servicios de salud, entre otros–, fue esencial para el proceso de focalización en la segunda etapa, ya que una vez identificadas las localidades de mayor marginación, fue necesario –dado el componente de corresponsabilidad asociado al programa– garantizar que dichas comunidades tuvieran acceso a escuelas y centros de salud. Las aplicaciones adicionales que proveen los SIG fueron utilizadas para establecer una relación de proximidad o pertenencia entre los elementos espaciales, estableciendo conexiones entre ellos –como la ubicación de las escuelas o centros de salud con el esquema de carreteras existentes– para determinar su accesibilidad.

Fuente: Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, Sistema de Información Ejecutiva Georeferenciada (SIEG), (2006) [en línea], <<http://sieg.oportunidades.gob.mx>>.

En algunos municipios de Bolivia y Brasil más del 95% de los niños y adolescentes viven bajo la privación de saneamiento.

en la incidencia de la pobreza infantil (véanse los mapas V.5 y V.6). Aunque no se aprecie la diferencia en cantidad de unidades territoriales entre la pobreza infantil total y extrema, si hay un cambio notorio en los intervalos definidos, en especial en la última categoría que agrupa el mayor porcentaje de niños y adolescentes viviendo bajo condiciones de pobreza (de color rojo). En el caso de Trinidad y Tabago la pobreza infantil extrema solo presenta un máximo de 22% de niños por unidad territorial, en cambio al analizar la pobreza infantil total se aprecia que el mayor porcentaje de niños alcanza

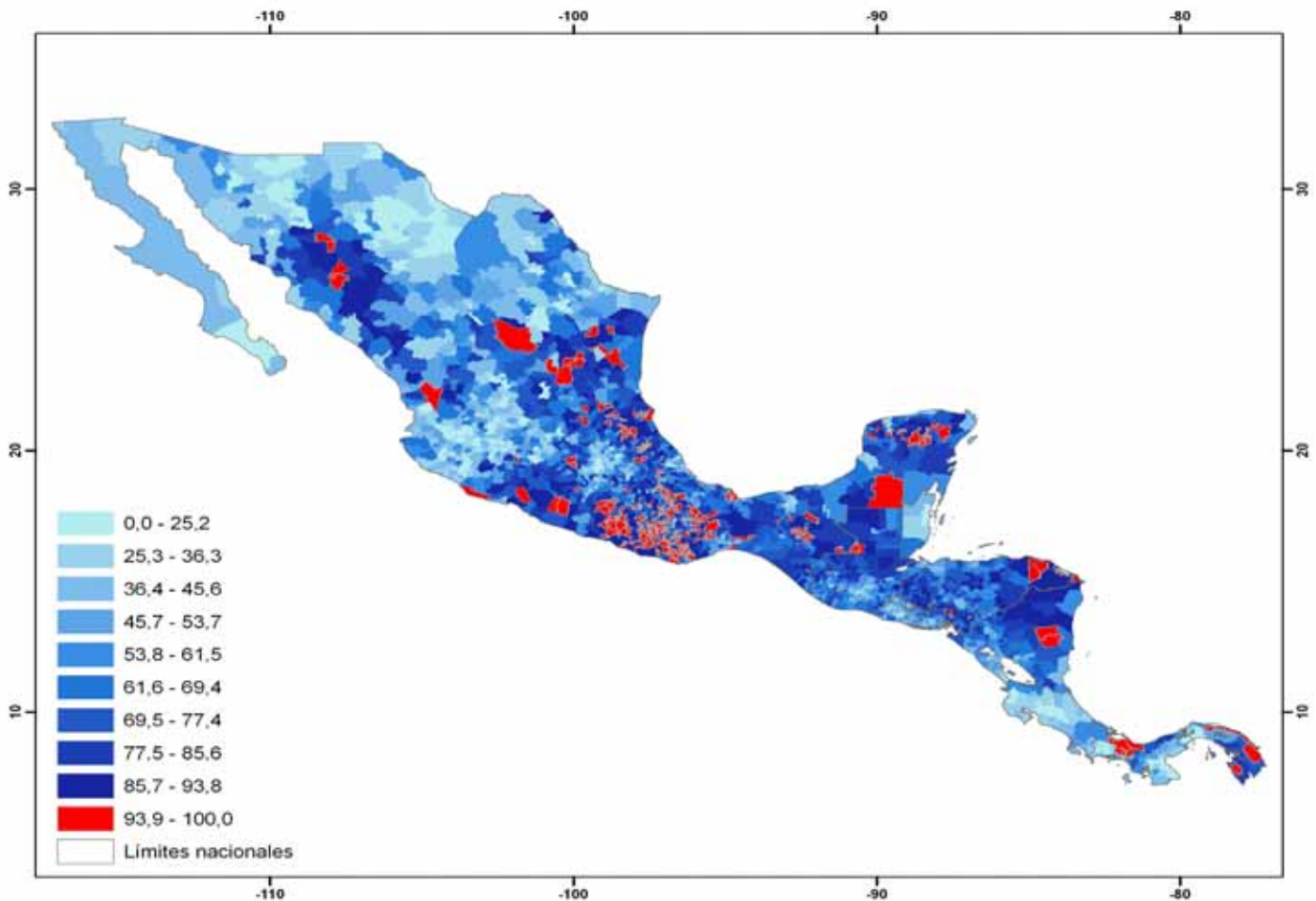
hasta un 88% por unidad territorial. En el caso de la República Dominicana el intervalo con los mayores porcentajes de niños y adolescentes se mantiene alto en ambas instancias de pobreza total y extrema.

El análisis de la distribución espacial del porcentaje de niños y adolescentes de 0 a 17 años que viven en hogares con privación –según un umbral moderado– grave– a acceso a vivienda, agua potable, saneamiento, educación y tecnologías de

Mapa V.1

MESOAMÉRICA: POBLACIÓN MENOR DE 18 AÑOS EN SITUACIÓN DE EXTREMA POBREZA INFANTIL^a POR DIVISIONES ADMINISTRATIVAS MENORES, ALREDEDOR DE 2000

(En porcentajes)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL sobre la base de los censos de población y vivienda de la ronda 2000 procesados con el programa REDATAM.

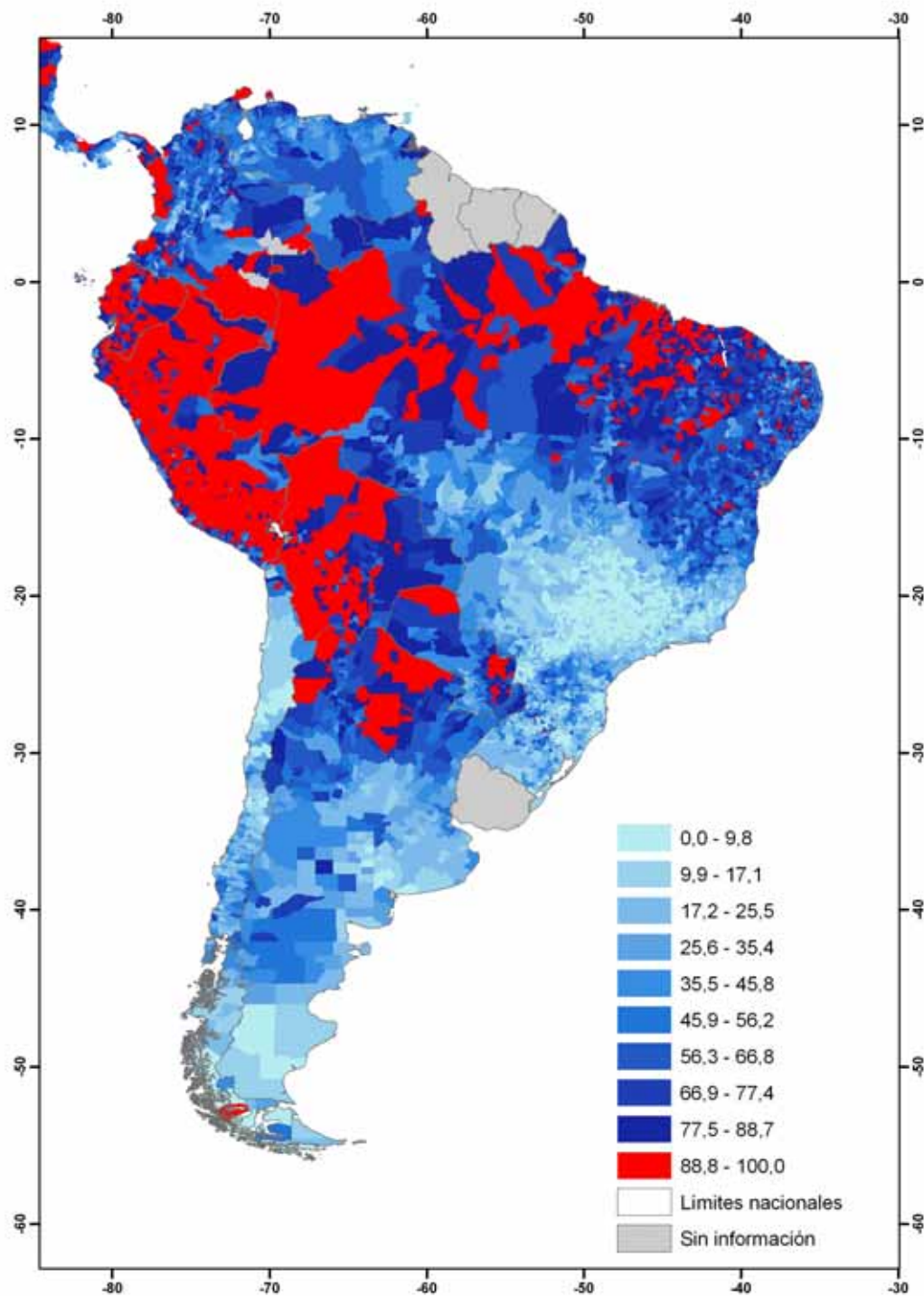
^aNo incluye la dimensión nutricional.

información, es decir a los componentes del indicador sintético de pobreza infantil total, ofrece nuevas pistas sobre su distribución geográfica a nivel subnacional. Los mapas temáticos de privación moderada-grave según cada dimensión se pueden encontrar en el anexo 5.

En la subregión de Sudamérica muchas de las secciones municipales del Estado Plurinacional de Bolivia y parte importante de los cantones del Ecuador presentan altos porcentajes de niños y adolescentes con privación moderada-grave de vivienda, además de los departamentos del extremo norte de la Argentina y los distritos de la región oriental del Paraguay (mapa A5-2). Por otra parte, en la subregión de Mesoamérica,

las unidades territoriales de la costa caribeña de Honduras y Nicaragua tienen elevados porcentajes de niños y adolescentes con privación moderada-grave de agua potable (mapa A5-7). La privación de saneamiento bajo el umbral moderado-grave –que incluye una letrina o inodoro sin conexión a alcantarillado–, muestra una alta incidencia en niños y adolescentes en la subregión de Mesoamérica, así como en el Estado Plurinacional de Bolivia y el Brasil (mapas A5-4 y A5-5) con la presencia de muchas unidades territoriales con más de 95% de niños y adolescentes viviendo bajo esa privación. Como se destacó en el capítulo III, tomadas en su conjunto, estas tres dimensiones de privación –vivienda, agua potable y saneamiento– restringen el ejercicio del derecho a salud de los niños y

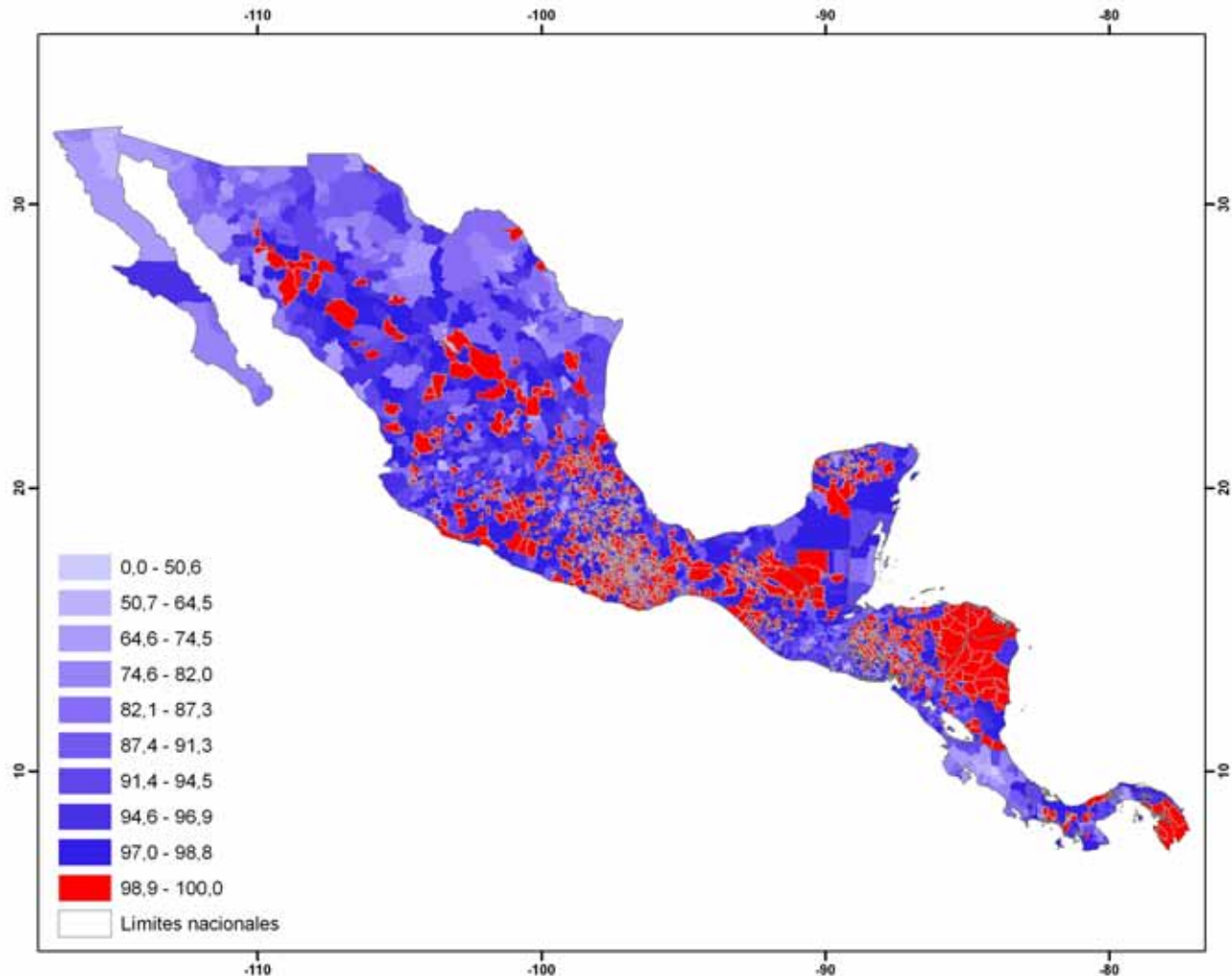
Mapa V.2
AMÉRICA DEL SUR: POBLACIÓN MENOR DE 18 AÑOS EN SITUACIÓN DE EXTREMA POBREZA INFANTIL^a
POR DIVISIONES ADMINISTRATIVAS MENORES, ALREDEDOR DE 2000
(En porcentajes)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL sobre la base de los censos de población y vivienda de la ronda 2000 procesados con el programa REDATAM.

^a No incluye la dimensión nutricional.

Mapa V.3

**MESOAMÉRICA: POBLACIÓN MENOR DE 18 AÑOS EN SITUACIÓN DE POBREZA INFANTIL^a
POR DIVISIONES ADMINISTRATIVAS MENORES, ALREDEDOR DE 2000***(En porcentajes)*

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL sobre la base de los censos de población y vivienda de la ronda 2000 procesados con el programa REDATAM.

^aNo incluye la dimensión nutricional.

adolescentes, por representar la falta de un entorno saludable, lo que es un riesgo para la salud y una amenaza para la vida, sobre todo de los menores de 18 años.

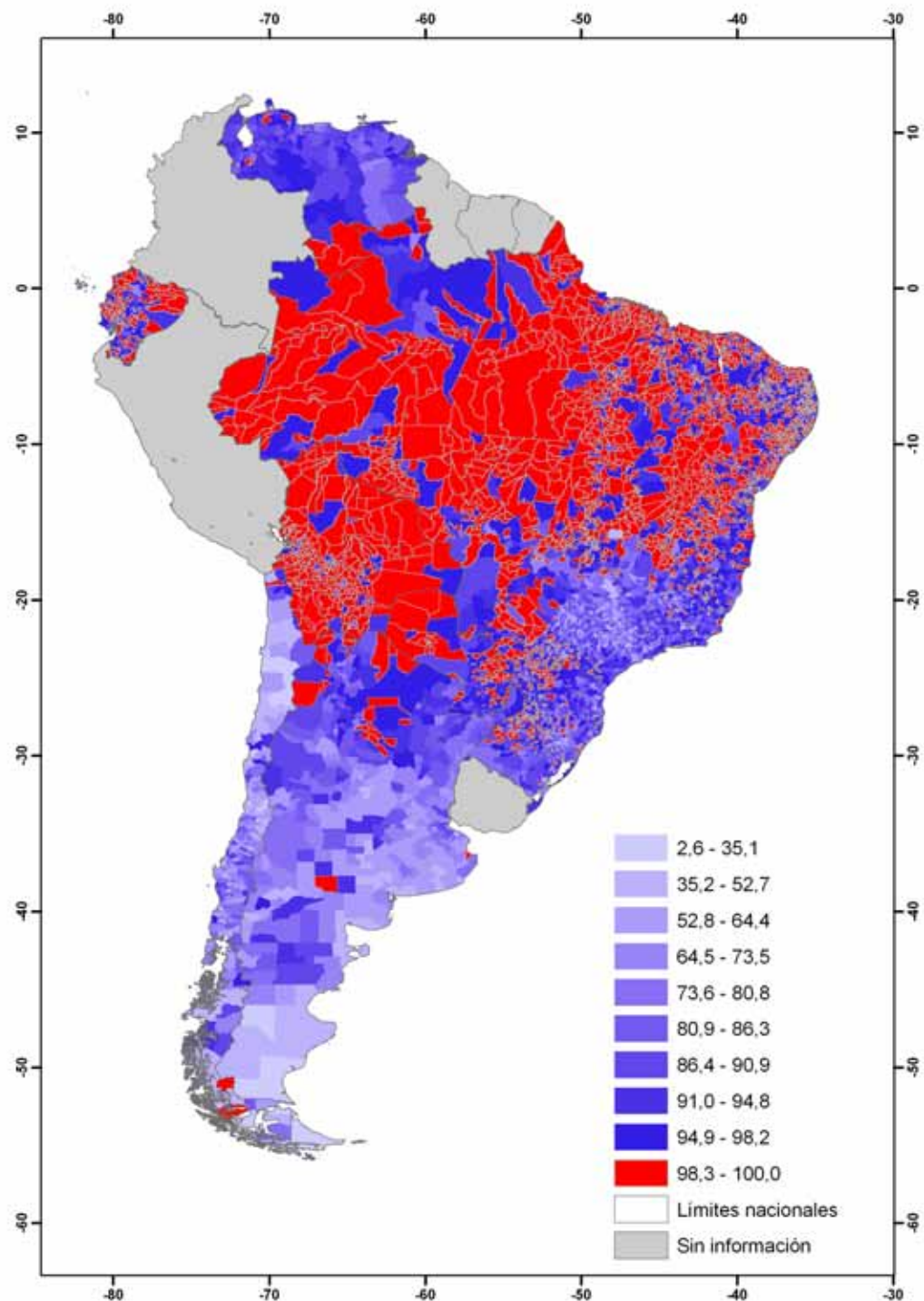
La otra dimensión que presenta un fuerte sesgo territorial en la región es la privación moderada-grave a la información, que mide la falta de mecanismos para acceder a ésta o a los medios de comunicación en los hogares (mapas A5-13, A5-14 y A5-15). A nivel regional, el acceso a las tecnologías de información

y comunicación (TICs) –a saber, telefonía fija, telefonía móvil, computadoras e Internet– es bajo cuando se compara con el que tienen los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, OCDE (Guerra y otros, 2008). También se destaca que, en la región, existen grandes brechas en el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TICs) en la población juvenil. En sus palabras, la utilización de TICs "está segmentada en brechas diversas, sobre todo de ingresos y educación, pero también por distribución geográfica y por

Mapa V.4

AMÉRICA DEL SUR: POBLACIÓN MENOR DE 18 AÑOS EN SITUACIÓN DE POBREZA INFANTIL^a POR DIVISIONES ADMINISTRATIVAS MENORES, ALREDEDOR DE 2000

(En porcentajes)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL sobre la base de los censos de población y vivienda de la ronda 2000 procesados con el programa REDATAM.

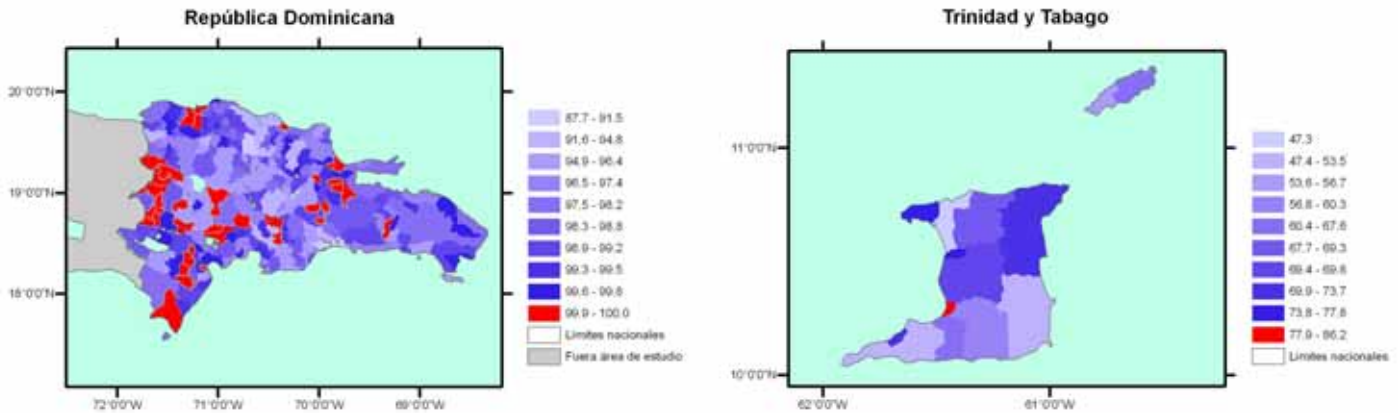
^aNo incluye la dimensión nutricional.

Mapas V.5 y V.6

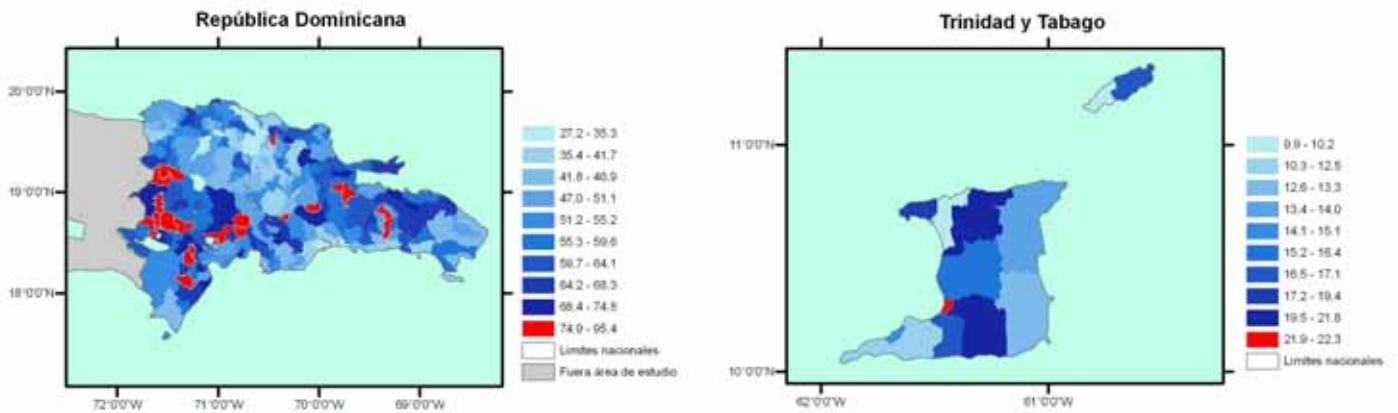
PAÍSES SELECCIONADOS DEL CARIBE: POBLACIÓN MENOR DE 18 AÑOS EN SITUACIÓN DE POBREZA INFANTIL y EXTREMA POBREZA INFANTIL POR DIVISIONES ADMINISTRATIVAS MENORES, ALREDEDOR DE 2000^a

(En porcentajes)

POBREZA INFANTIL TOTAL



EXTREMA POBREZA INFANTIL



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL sobre la base de los censos de población y vivienda de la ronda 2000 procesados con el programa REDATAM.

^a No incluye la dimensión nutricional.

etnia, colocando a jóvenes rurales, indígenas y afrodescendientes en una situación de desventaja relativa” (Cristancho, Guerra y Ortega, 2008, pág. 18). Aunque el indicador de privación de información, según el método de Bristol aplicado en este análisis, comprende otros medios de comunicación no incluidos en lo que normalmente se denomina como los TICs (por ejemplo, presencia de radio o televisión en la vivienda), ambos apuntan a las profundas brechas en el acceso a información en la población de 0 a 17 años, una privación que presenta un desafío al desarrollo de niños y adolescentes que no es menor en el contexto de las sociedades del siglo XXI (Gordon y otros, 2003b).

Tal como se destacó en el capítulo III, los avances en cobertura educacional también se aprecian en los mapas temáticos del componente de privación moderada-grave a educación (mapas A5-10, A5-11 y A5-12), donde la distribución de los altos porcentajes de niños y adolescentes con esta carencia es mucho menor que los observados en los otros componentes de privación bajo el umbral moderado-grave. Aun así, aunque los niveles de privación en educación sean bajos en general, en particular algunas unidades territoriales presentan rezagos en el cumplimiento de este derecho, como se observa en el Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua y la República Bolivariana de Venezuela.

La privación de mecanismos para acceder a la información presenta en la región un fuerte sesgo territorial.

El cuadro V.2 presenta un resumen numérico de la información desplegada tanto en los mapas temáticos de los componentes específicos bajo el umbral moderado-grave (véase el anexo 5) como en los mapas sintéticos de la extrema pobreza infantil y de la pobreza infantil total (véase mapas V.1 a V.6). En términos numéricos, a nivel subregional, se observa una proporción levemente mayor de unidades territoriales con altos porcentajes de niños y adolescentes con privaciones graves en la subregión de Mesoamérica, en comparación con América del Sur y el Caribe (un 12,5%, 10,6% y 10,0% respectivamente). También se observa que el número de unidades territoriales con los niveles más altos de privaciones graves o severas entre los niños se multiplica más de tres veces, tanto en la subregión de Mesoamérica como en la subregión de América del Sur, al cambiar a los umbrales moderados-graves. En total, se trata del 11% de las unidades territoriales de la región con altos niveles de extrema pobreza infantil y del 39% con altos niveles de pobreza infantil total.

A modo de conclusión sobre el uso de mapas temáticos como herramienta de análisis de la distribución espacial de la pobreza infantil, se aprecia la utilidad de ellos para identificar las grandes disparidades espaciales en la región. También, se identifican los países con los más altos porcentajes de niños y adolescentes viviendo en condiciones de pobreza y extrema pobreza. Sin embargo, al mapear las unidades territoriales para toda la región, lo que conlleva una estandarización previa de los indicadores, se nota la dificultad de identificar las brechas territoriales a nivel subnacional en aquellos países que se encuentran en los extremos de la incidencia de la pobreza infantil. Tal es el caso, por ejemplo, para los países del Estado Plurinacional de Bolivia y Chile, con los niveles más altos y más bajos de pobreza infantil, respectivamente en Sudamérica. Las diferencias al interior de estos dos países se pierden por el hecho de estar muy lejos del promedio subregional de la incidencia de la pobreza infantil y por contar con distribuciones de los índices muy heterogéneas a nivel subnacional.

Aunque los mapas temáticos proveen una visión regional sobre la distribución espacial de la pobreza que experimentan los niños, niñas y adolescentes, los indicadores mapeados, al estar

estandarizados y homologados para propósitos comparativos, no permiten evaluar a simple vista si la distribución espacial responde a un patrón disperso o concentrado en la región⁴ y qué factores explican dicha distribución. Esta indagación es clave, ya que el patrón de la distribución espacial de esta tiene profundas implicancias para la focalización de las políticas. Más aún, persiste el interés por entender cómo ciertos procesos demográficos y sociales ocurren de manera distinta en diversas regiones y hasta qué punto localidades cercanas geográficamente se influyen en su caracterización socioeconómica (por ejemplo, en el nivel de exclusión social, en los niveles de pobreza infantil, en los patrones sociales, laborales y educacionales, entre otros). Este tipo de preguntas implican, sin embargo, retos metodológicos en la estimación de efectos espaciales como la autocorrelación y la heterogeneidad. Se mantiene la necesidad, entonces, de establecer una metodología capaz de identificar eficazmente aquellos municipios que muestran rezago en la pobreza infantil, es decir, donde el porcentaje de niños y adolescentes viviendo bajo condiciones de pobreza supera la media nacional.

Más allá del mapeo directo de los indicadores para cada dimensión así como el mapeo de la distribución espacial del porcentaje de niños y adolescentes viviendo bajo condiciones de pobreza total o extrema pobreza, un modo de perfeccionar el análisis de la distribución espacial a nivel subnacional es por medio de la identificación de relaciones entre unidades territoriales que denoten la importancia de la localización de cada una de ellas y su relación con la unidad territorial vecina, lo que facilitaría la definición de conglomerados (clusters) de unidades territoriales que comparten, además de la misma localización, índices de pobreza infantil similares y que, por ende, es necesario incluir como áreas prioritarias para la acción pública. Si bien los territorios más pobres tienden a ser los más aislados y con menor población, trabajar con unidades territoriales excluidas y con pocos niños y adolescentes puede ser ineficaz para la intervención de política pública. Recientes desarrollos estadísticos y de software permiten modelar mejor dichos efectos espaciales y así plantear preguntas sobre la dimensión espacial y su efecto en la pobreza infantil.

⁴Para una discusión sobre el tratamiento de la homologación de los rangos de los valores de los indicadores de privación por país, véase el anexo 3.

Cuadro V.2
GRANDES SUBREGIONES: UNIDADES TERRITORIALES DE ALTA INCIDENCIA DE POBREZA INFANTIL,
SEGÚN EL MÉTODO DE QUIEBRES NATURALES DE JENKS, ALREDEDOR DE 2000

Subregión o país	Número de unidades territoriales en la categoría más precaria de la distribución de extrema pobreza infantil	Número de unidades territoriales en la categoría más precaria de la distribución de pobreza infantil	Total de unidades territoriales
Mesoamérica	458	1 465	3 650
Belice	0	0	6
Costa Rica	0	0	81
El Salvador	0	55	262
Guatemala	1	40	332
Honduras	9	228	298
México	437	1 067	2 443
Nicaragua	2	58	153
Panamá	9	17	75
América del Sur	798	2 979	7 492
Argentina	33	29	532
Bolivia (Estado Plurinacional de)	200	269	314
Brasil	403	2 481	5 507
Chile	4	5	342
Ecuador	136	120	220
Paraguay	19	63	241
Venezuela (República Bolivariana de)	3	12	336
El Caribe	24	39	240
República Dominicana	22	37	225
Trinidad y Tabago	2	2	15
Total	1 280	4 483	11 382

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL sobre la base de los censos de población y vivienda de la ronda 2000 procesados con el programa REDATAM.

Una manera distinta de enfrentar esta problemática, y que se aplica en el próximo capítulo, es la de tomar la localización de cada unidad territorial como otro componente más dentro del análisis y así poder identificar concentraciones de unidades territoriales contiguas que significativamente comparten sus características de pobreza infantil, por medio de la utilización de métodos estadísticos conocidos como Análisis Exploratorio de Datos Espaciales (AEDE), utilizando el software Geoda⁵, específicamente desarrollados para analizar estimadores de autocorrelación espacial con datos georeferenciados y determinar si existen patrones espaciales que se presentan en relación con la pobreza infantil y consideren la localización como parámetro especial. Estos

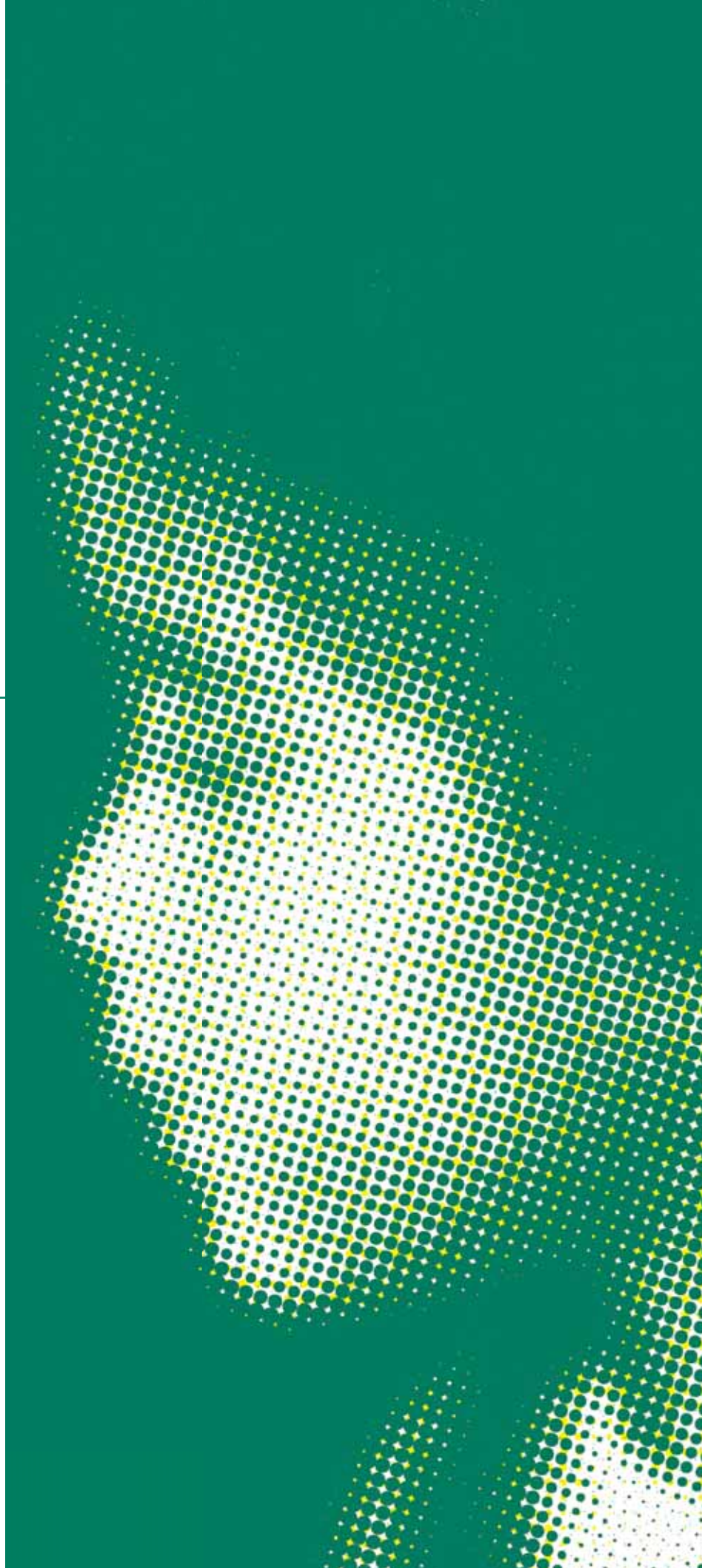
conglomerados se denominan clusters y pueden referirse a altos niveles de pobreza infantil: hot spots (puntos calientes); o bajos niveles de pobreza infantil: cold spots (puntos fríos)⁶. La detección de los conglomerados o clusters, donde existe una proporción alta de pobreza infantil, se realiza mediante el uso de indicadores globales (el I de Moran) y locales de asociación espacial o indicadores LISA (Local Indicators of Spatial Association) que también identifican cuáles unidades territoriales son las que componen estos conglomerados espaciales. El estimador más conocido que se utiliza es el I de Moran, el cual entrega una indicación del grado de relación existente entre las unidades territoriales contiguas, dado el nivel de pobreza que presentan.

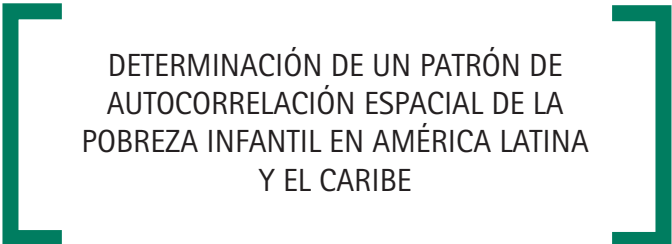
⁵ Software gratuito disponible en línea en <<http://geodacenter.asu.edu>>.

⁶ Es importante notar que, aunque algunos indicadores de pobreza muestran un sesgo territorial significativo, esto no necesariamente implica que la pobreza se concentre de forma exclusiva en áreas específicas o que se localice en áreas completamente aisladas entre sí.

[CAPÍTULO. VI]

DETERMINACIÓN DE UN PATRÓN DE
AUTOCORRELACIÓN ESPACIAL DE LA
POBREZA INFANTIL EN AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE





DETERMINACIÓN DE UN PATRÓN DE AUTOCORRELACIÓN ESPACIAL DE LA POBREZA INFANTIL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

A. LOS EFECTOS DEL AGRUPAMIENTO ESPACIAL DE LA POBREZA INFANTIL

Nuevos métodos y programas computacionales desarrollados en los últimos años facilitan la tarea de analizar la dimensión espacial en la distribución de la pobreza infantil a niveles subnacionales en la región de América Latina y el Caribe, permitiendo así un análisis más completo de la dimensión espacial de los procesos socioeconómicos y demográficos a niveles geográficamente desagregados (equivalentes a municipios). En este capítulo se implementó un Análisis Exploratorio de Datos Espaciales (AEDE), que consiste en una serie de técnicas para visualizar y estimar la autocorrelación espacial. El estudio AEDE permite "mapear" cómo se distribuye la pobreza infantil en

la región e identificar la presencia de conglomerados de exclusión social, es decir, es posible identificar zonas donde se agrupan unidades territoriales con altos niveles de pobreza infantil (*hot spots*). La identificación de dichos enclaves calientes (*hot spots*) se hace por medio de dos medidas: I de Moran e Indicadores Locales de Asociación Espacial (LISA).

En el anexo 3 se ofrece una discusión extendida sobre la autocorrelación espacial, la heterogeneidad espacial y su medición mediante la aplicación de un Análisis Exploratorio de Datos Espaciales (AEDE). Asimismo, cabe destacar que los enclaves calientes (*hot spots*) de pobreza infantil son un conjunto de unidades territoriales contiguas que tienen una alta incidencia de pobreza infantil. Los resultados

del I de Moran global en la región confirman estadísticamente y cuantifican numéricamente lo que se podría sospechar al analizar los mapas de la distribución de la pobreza infantil para la región presentados en el capítulo anterior: no solo existe un sesgo territorial importante en el predominio de la pobreza infantil, sino que también existe un grado significativo de autocorrelación espacial de ella en las distintas unidades territoriales (véase el cuadro VI.1). El I de Moran varía entre los valores -1 y +1; cuanto más cercano a 1 sea el indicador, mayor será el nivel de autocorrelación espacial. En todas las subregiones donde se calculó el I de Moran global, la autocorrelación espacial resultó ser alta y positiva. Esto indica la presencia de conglomerados o clusters de unidades territoriales con valores altos similares en los indicadores de pobreza infantil. En otras palabras, es posible afirmar que en América Latina y el Caribe, el patrón de distribución espacial de la pobreza infantil se da en forma de conglomerados de unidades territoriales más que de forma dispersa. Es más, en todas las subregiones se observa que el nivel de autocorrelación espacial es más alto en la extrema pobreza infantil que en la pobreza infantil total, lo que indica que la incidencia de la extrema pobreza infantil se da en un mayor número de unidades territoriales contiguas. Este resultado nos lleva a la conclusión de que existe un sesgo territorial profundo, y que también existen unidades territoriales con altos niveles de privación infantil grave que tienden a agruparse espacialmente, formando territorios expansivos donde se violan los derechos de los niños y adolescentes, y que cubren varios niveles administrativos menores y en algunos casos traspasan fronteras nacionales.

Una excepción al patrón descrito anteriormente es Trinidad y Tabago en el Caribe, un caso especial que se tratará más adelante.

El indicador del I de Moran local permite identificar la localización de los conglomerados espaciales, cuyas presencias fueron definidas por el I de Moran global, para poder construir los mapas de enclaves calientes (*hot spots*) de pobreza infantil. Estos mapas muestran los cinco tipos de agrupamiento espacial que puede tomar el I de Moran local, cada uno con su color correspondiente, que son los que siguen:

i) alto-alto (rojo): áreas con valores sobre el promedio, con vecinos que también se encuentran por encima del promedio de la variable de interés. Corresponden a los enclaves calientes (*hot spots*) de pobreza infantil;

ii) bajo-bajo (azul oscuro): áreas con valores bajo el promedio, con vecinos que también tienen valores inferiores al promedio de la variable de interés. Corresponden a los enclaves fríos (*cold spots*) de pobreza infantil;

iii) bajo-alto (azul claro): área con valor bajo, con vecinos con valores que se encuentran sobre el promedio de la variable de interés;

iv) alto-bajo (rosa): área con valor alto, con vecinos con valores inferiores al promedio de la variable de interés; y

v) relación no significativa (blanco): el valor del indicador en la unidad territorial no está relacionado significativamente con los valores para el mismo indicador de sus vecinos.

En total, cuando se analiza la pobreza infantil total se contabilizan más de 17 millones de niños y adolescentes que viven en estos enclaves calientes (*hot spots*), cifra que sube a más de 21 millones cuando se analiza la extrema pobreza infantil, variando de un país a otro el patrón espacial de los conglomerados, tanto en términos del peso porcentual de niños y adolescentes sobre el total de la población infantil del país como en términos del número y peso porcentual de las unidades territoriales que forman estos conglomerados –tomando en cuenta que se trata de unidades territoriales con valores similares altos y además, contiguas en el territorio (véase el cuadro VI.2).

Los mapas que muestran los enclaves fríos y calientes confirman –lo que hace el I de Moran local estadísticamente por medio de la medición de la autocorrelación o dependencia espacial entre unidades territoriales contiguas– muchos de los patrones de distribución espacial de la pobreza infantil y extrema pobreza infantil que se destacaban en los mapas temáticos presentados en el capítulo V. En el caso de Mesoamérica se aprecia que existen franjas anchas de enclaves calientes (*hot spots*), en color rojo, de pobreza infantil total

La extrema pobreza infantil en América Latina se presenta en forma de conglomerados de unidades territoriales y afecta a más de 21 millones de niños.

y extrema en la parte sur de México y la frontera con Guatemala, y en la frontera entre Honduras y Nicaragua, además de otros conglomerados de menor tamaño, como el grupo de municipios en el noroeste de México en el estado de Chihuahua, en el noreste, en el estado de San Luis, en la península de Yucatán y en los extremos del territorio panameño (véanse los mapas VI.1 y VI.2). En América del Sur claramente se destacan enclaves calientes de pobreza infantil total y extrema en las regiones amazónicas del Brasil, el Estado Plurinacional de Bolivia, el Ecuador y la República Bolivariana de Venezuela, como el norte de la Argentina en la frontera con el Estado Plurinacional de Bolivia –en la región del Altiplano– y, entre estos dos países y el Paraguay, la región del Gran Chaco (véanse los mapas VI.3 y VI.4).

Aunque en tres casos –el Ecuador, la República Dominicana y Trinidad y Tabago– fue necesario calcular el I de Moran a nivel nacional, de todos modos se presentan enclaves calientes considerables a nivel subnacional en cada uno de ellos.

En el Ecuador –además de la zona de la Amazonía ya destacada–, en la región de la costa también se agrupan espacialmente los cantones con altos porcentajes de pobreza infantil (*hot spots*). Por otra parte, en la República Dominicana, es el área sudoeste del país –la frontera con Haití– la que muestra enclaves calientes de pobreza infantil. Al mismo tiempo, un cordón de baja pobreza infantil (*cold spots*) se extiende desde la capital de Santo Domingo hacia el norte, hasta Puerto Plata (véase el mapa VI.5 y VI.6).

Es interesante notar que, aunque en algunos lugares existe una disparidad territorial fuerte en la incidencia de la pobreza infantil, esto no implica que haya un patrón espacial significativo. Un buen ejemplo es el caso de Trinidad y Tabago, donde existen municipios con porcentajes de niños pobres más altos que otros –como las regiones de San Fernando, Princes Town y Tunapuna-Piarco–, aunque no se agrupan espacialmente, es decir, no presentan dependencia espacial. En consecuencia, el I de Moran para el país es bajo y negativo (–0,07 para el caso del porcentaje de niños extremadamente pobres y –0,30 en el caso del total de niños pobres), indicando un leve agrupamiento de unidades territoriales con valores opuestos en vez de similares.

Cabe destacar que el I de Moran local permite identificar conglomerados espaciales de pobreza infantil, conformados por unidades territoriales de naturaleza muy distinta; por ejemplo, algunos conglomerados urbanos de la región muestran un fuerte sesgo territorial en su distribución. Esto quiere decir que desde una mirada intraurbana se aprecia un patrón espacial bien definido de la distribución de la pobreza infantil, pero también se da el caso donde estas áreas de pobreza concentrada se localizan en zonas rurales o se extienden más allá de las fronteras nacionales.

Cuadro VI.1
MESOAMÉRICA, AMÉRICA DEL SUR Y EL CARIBE:
I DE MORAN GLOBAL, POR SUBREGIÓN, PAÍS Y
SEGÚN POBREZA INFANTIL TOTAL O EXTREMA ,
ALREDEDOR DE 2000

Subregión o país ^a	Indicador	
	Pobreza infantil total	Extrema pobreza infantil
Mesoamérica	0,43	0,61
América del Sur	0,58	0,75
Ecuador	0,12	0,25
República Dominicana	0,29	0,47
Trinidad y Tabago	-0,3	-0,07

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los censos de población y vivienda de la ronda 2000 procesados con el programa GEODA.

^a Dado que a la fecha de realizado el estudio no se cuenta con información censal para los países vecinos del Ecuador y que la República Dominicana y Trinidad y Tabago no comparten fronteras con otros países, para estos tres casos se computó el I de Moran solo a nivel nacional.

Uno de los beneficios de calcular el I de Moran local a nivel regional –y no solo por país– es que se pueden identificar enclaves calientes (*hot spots*) de pobreza infantil que se extienden por sobre las fronteras nacionales, lo que permite identificar áreas prioritarias para la acción pública e intervención en materia de superación de la pobreza infantil en la región, independiente de si abarca zonas fronterizas de más de un país. No obstante, y dada la diversidad territorial que estos enclaves pueden asumir, la naturaleza de la pobreza en ellos no va a ser homogénea y demanda una consideración del contexto geográfico, social, político y nacional. Aunque estos conglomerados de unidades territoriales con alta privación infantil pueden ser de naturaleza diversa, todos son territorios expandidos, caracterizados por la falta de la presencia del Estado y de los servicios públicos.

Al analizar los mapas presentados, se observa que existe una autocorrelación espacial positiva, dada la presencia de enclaves calientes (*hot spots*). Por lo tanto, al buscar explicaciones a este patrón espacial de dependencia entre las unidades territoriales, es necesario tomar en cuenta aquellas características sociales, culturales, económicas y geográficas que hacen posible la presencia de una alta concentración de pobreza infantil en esos lugares. Son varios los componentes adicionales que se pueden agregar a la investigación, en conjunto con la incidencia de la pobreza infantil, con el fin de medir el contexto local de oportunidades, tales como las zonas ecológicas, la proximidad a la costa, la accesibilidad a los centros de servicios, de educación y de salud y la composición del mercado laboral local,

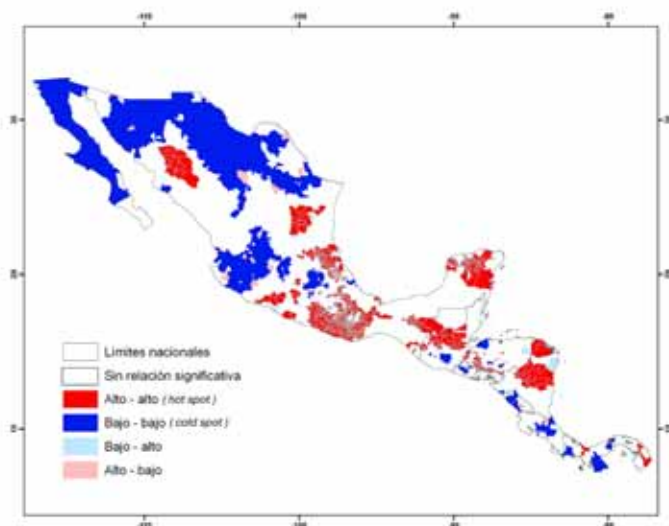
Cuadro VI.2

MESOAMÉRICA, AMÉRICA DEL SUR Y EL CARIBE: NÚMERO DE NIÑOS Y ADOLESCENTES Y NÚMERO DE UNIDADES TERRITORIALES QUE CONFORMAN LOS ENCLAVES CALIENTES (*HOT SPOTS*) DE POBREZA INFANTIL TOTAL Y POBREZA INFANTIL EXTREMA, ALREDEDOR DE 2000

País	Indicador	Número de municipios que forman <i>hot spots</i> de pobreza infantil	Porcentaje nacional de municipios que forman <i>hot spots</i> de pobreza infantil	Número de niños y adolescentes de 0 a 17 años residentes en <i>hot spots</i> de pobreza infantil	Porcentaje total nacional de niños y adolescentes de 0 a 17 años residentes en <i>hot spots</i> de pobreza infantil
Mesoamérica	Pobreza infantil total	677	18,56	4 359 757	8,11
	Pobreza infantil extrema	830	22,76	5 706 658	10,62
El Salvador	Pobreza infantil total	2	0,76	13 455	0,58
	Pobreza infantil extrema	26	9,92	90 367	3,9
Guatemala	Pobreza infantil total	20	6,08	375 471	6,86
	Pobreza infantil extrema	51	15,5	1 000 066	18,26
Honduras	Pobreza infantil total	56	18,79	223 795	7,52
	Pobreza infantil extrema	59	19,8	267 611	9
México	Pobreza infantil total	570	23,34	3 349 444	8,8
	Pobreza infantil extrema	672	27,52	3 984 283	10,46
Nicaragua	Pobreza infantil total	24	15,69	346 503	15,17
	Pobreza infantil extrema	19	12,42	332 827	14,57
Panamá	Pobreza infantil total	5	6,67	51 089	4,8
	Pobreza infantil extrema	3	4	31 504	2,96
América del Sur	Pobreza infantil total	1 842	24,6	12 854 265	13,87
	Pobreza infantil extrema	1 870	24,98	15 845 320	17,1
Argentina	Pobreza infantil total	27	5,09	306 887	2,55
	Pobreza infantil extrema	99	18,68	1 451 078	12,04
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Pobreza infantil total	108	34,5	472 541	12,83
	Pobreza infantil extrema	183	58,47	992 892	26,97
Brasil	Pobreza infantil total	1 656	30,08	11 540 059	20,29
	Pobreza infantil extrema	1 443	26,21	12 046 958	21,18
Chile	Pobreza infantil total	2	0,59	765	0,02
	Pobreza infantil extrema	9	2,65	22 928	0,5
Ecuador	Pobreza infantil total	28	12,79	478 455	10,01
	Pobreza infantil extrema	44	20,09	757 616	15,86
Paraguay	Pobreza infantil total	18	7,47	53 384	3,15
	Pobreza infantil extrema	71	29,46	365 502	21,53
Venezuela (República Bolivariana de)	Pobreza infantil total	3	0,9	2 174	0,02
	Pobreza infantil extrema	21	6,27	208 346	2,32
El Caribe	...	...	...	...	...
República Dominicana	Pobreza infantil total	26	11,56	127 581	3,74
	Pobreza infantil extrema	32	14,22	226 121	6,62
Total	Pobreza infantil total	2 545	22,41	17 341 603	11,57
	Pobreza infantil extrema	2 732	24,05	21 778 099	14,53

Fuente: Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), División de Población de la CEPAL sobre la base de los censos de población y vivienda de la ronda 2000 procesados con el programa GEODA.

Mapa VI.1
MESOAMÉRICA: CONGLOMERADOS ESPACIALES,
CONSIDERANDO LA POBLACIÓN MENOR DE 18
AÑOS EN EXTREMA POBREZA INFANTIL^a
POR DIVISIONES ADMINISTRATIVAS MENORES,
ALREDEDOR DE 2000
(I de Moran local)



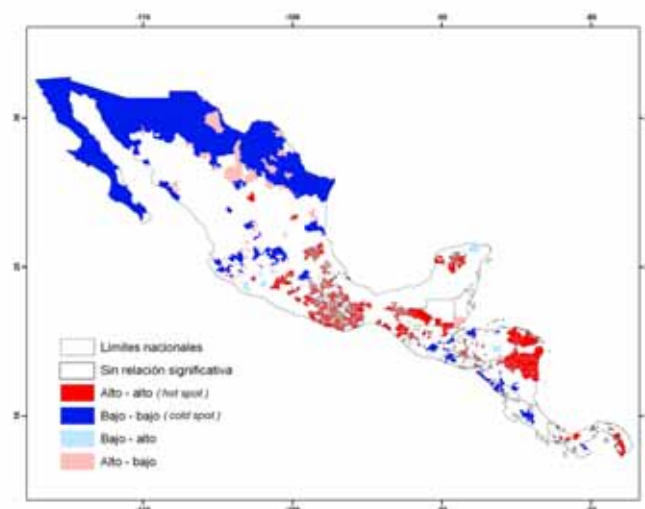
Fuente: Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), División de Población de la CEPAL sobre la base de los censos de población y vivienda de la ronda 2000 procesados con el programa GEODA.
^a No incluye la dimensión nutricional.

entre otros. En el presente capítulo se da un primer paso hacia una medición estadística de la tendencia a la concentración espacial de la pobreza infantil, desde la visión territorial a escalas menores en América Latina y el Caribe, lo que no excluye la posibilidad de reunir datos adicionales para incorporar otras dimensiones del territorio físico y humano, y del contexto socioeconómico, en el análisis de la concentración espacial de pobreza infantil.

1. Los efectos del agrupamiento espacial de la pobreza infantil: comparación con los indicadores demográficos de mortalidad infantil y fecundidad adolescente

Asimismo, sobre la base de la información de los censos de población y vivienda, se pueden tomar estos enclaves calientes (*hot spots*) y hacer una caracterización más profunda de cada uno de ellos para dilucidar algunas causas y efectos de la pobreza infantil en estas zonas. Aunque está fuera del alcance de este documento presentar las especificidades de cada uno de los *hot spots* identificados, seleccionamos algunos indicadores demográficos en las dos subregiones más grandes –Mesoamérica y América del Sur– para

Mapa VI.2
MESOAMÉRICA: CONGLOMERADOS ESPACIALES,
CONSIDERANDO LA POBLACIÓN MENOR DE
18 AÑOS EN SITUACIÓN DE POBREZA INFANTIL^a
POR DIVISIONES ADMINISTRATIVAS MENORES,
ALREDEDOR DE 2000
(I de Moran local)



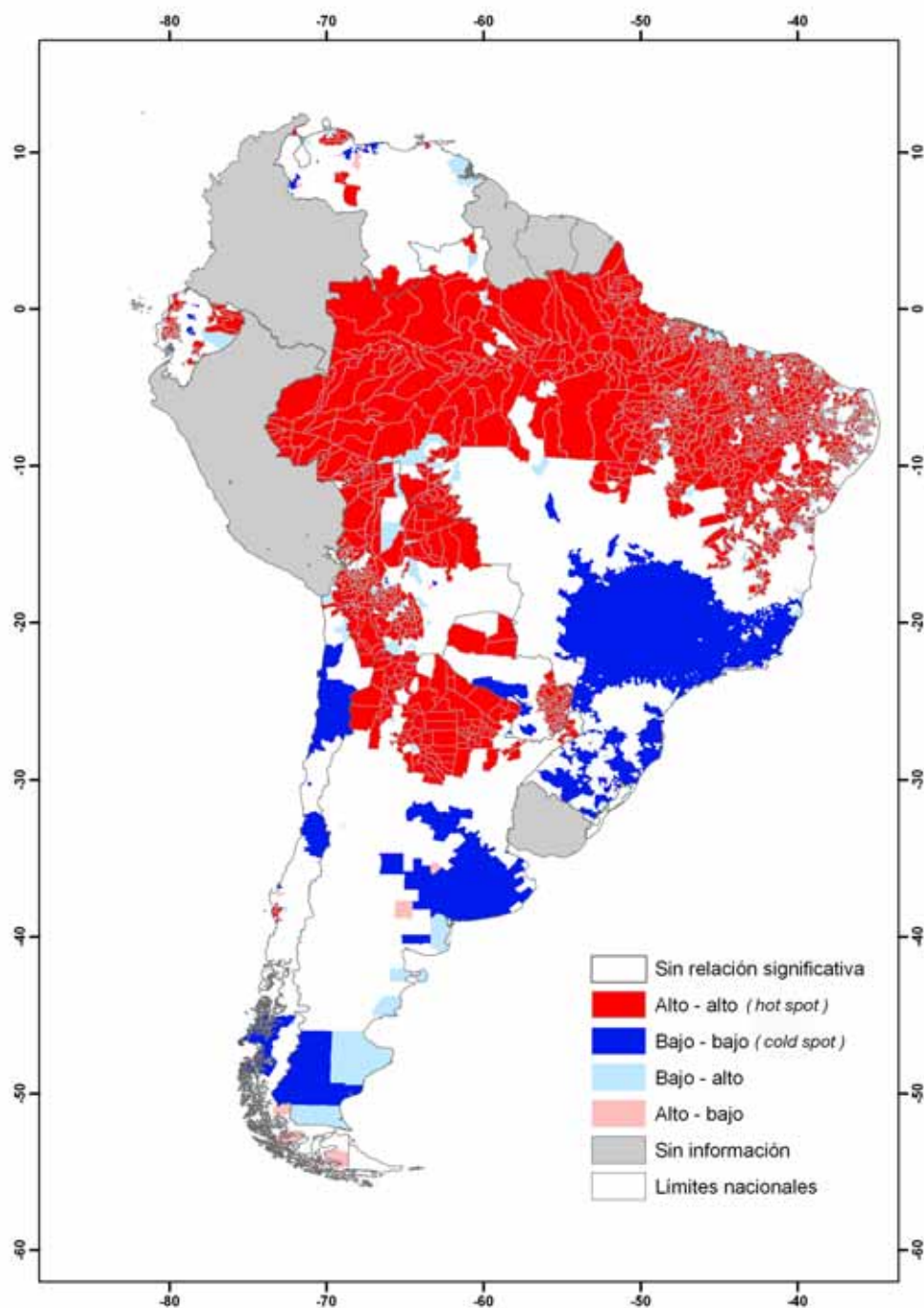
Fuente: Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), División de Población de la CEPAL sobre la base de los censos de población y vivienda de la ronda 2000 procesados con el programa GEODA.
^a No incluye la dimensión nutricional.

hacer dicha caracterización. En Mesoamérica, se seleccionaron las áreas fronterizas entre México y Guatemala, Honduras y Nicaragua y los enclaves calientes (*hot spots*) de pobreza infantil en Panamá (véase el mapa VI.7). En América del Sur, se trata de la región amazónica –en gran parte compuesta por el norte del Brasil, pero también por algunos municipios del Estado Plurinacional de Bolivia, el Ecuador y la República Bolivariana de Venezuela– y de la región del Gran Chaco, que incluye municipios del norte de la Argentina, del sur del Estado Plurinacional de Bolivia, del sur del Brasil y del Paraguay (véase el mapa VI.8).

Para este ejercicio se seleccionaron dos indicadores demográficos que involucran directamente a niños y adolescentes y que se pueden calcular sobre la base de la información censal: el porcentaje de madres adolescentes y el porcentaje de hijos fallecidos (mortalidad infantil).

La mortalidad infantil representa la privación más extrema al derecho de supervivencia que está contenido en el artículo 6 de la Convención sobre los Derechos del Niño. Aunque la

Mapa VI.3
AMÉRICA DEL SUR: CONGLOMERADOS ESPACIALES, CONSIDERANDO LA POBLACIÓN MENOR DE 18
AÑOS EXTREMADAMENTE POBRE^a POR DIVISIONES ADMINISTRATIVAS MENORES, ALREDEDOR DE 2000
(I de Moran local)



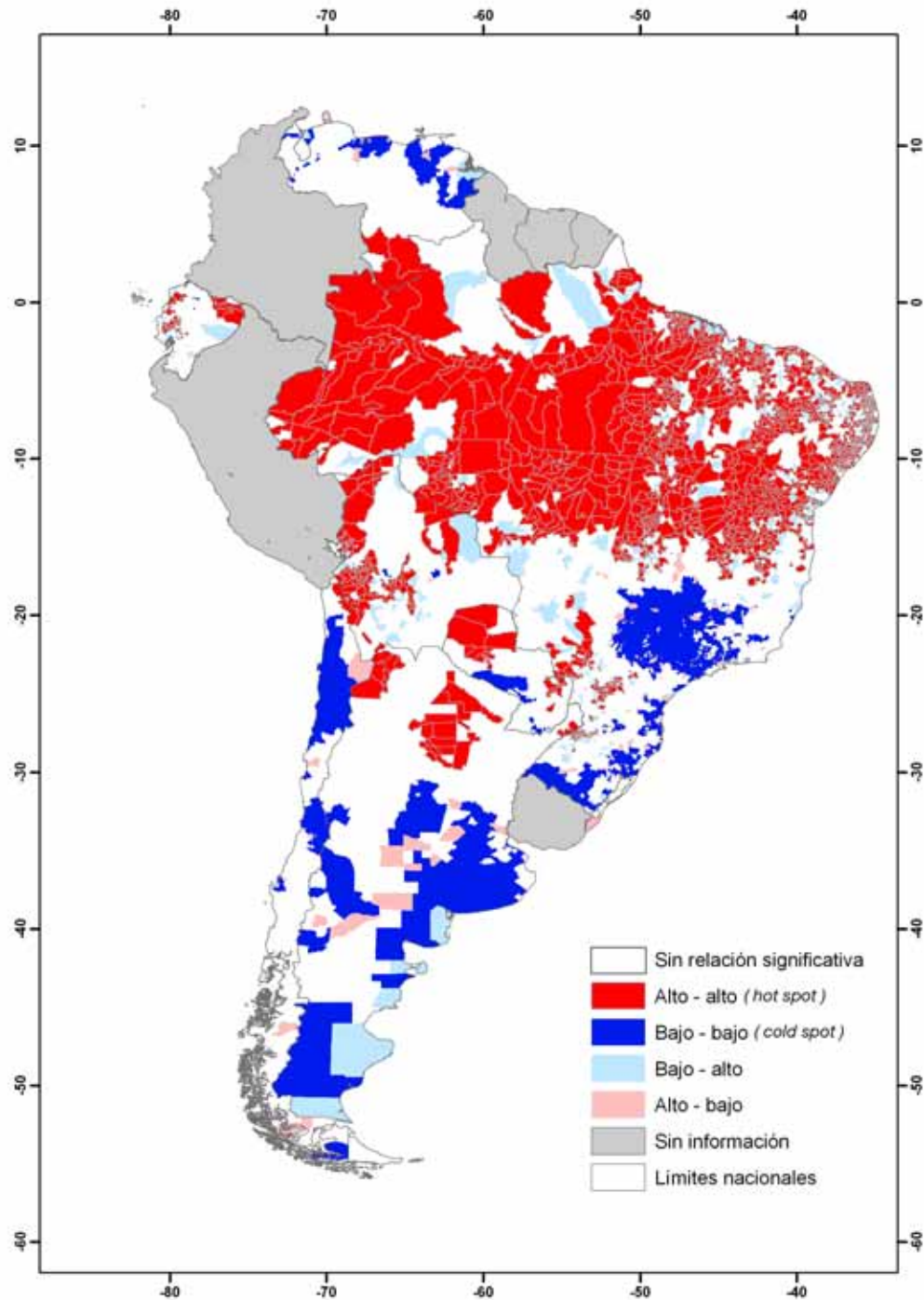
Fuente: Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), División de Población de la CEPAL sobre la base de los censos de población y vivienda de la ronda 2000 procesados con el programa GEODA.

^aNo incluye la dimensión nutricional.

Mapa VI.4

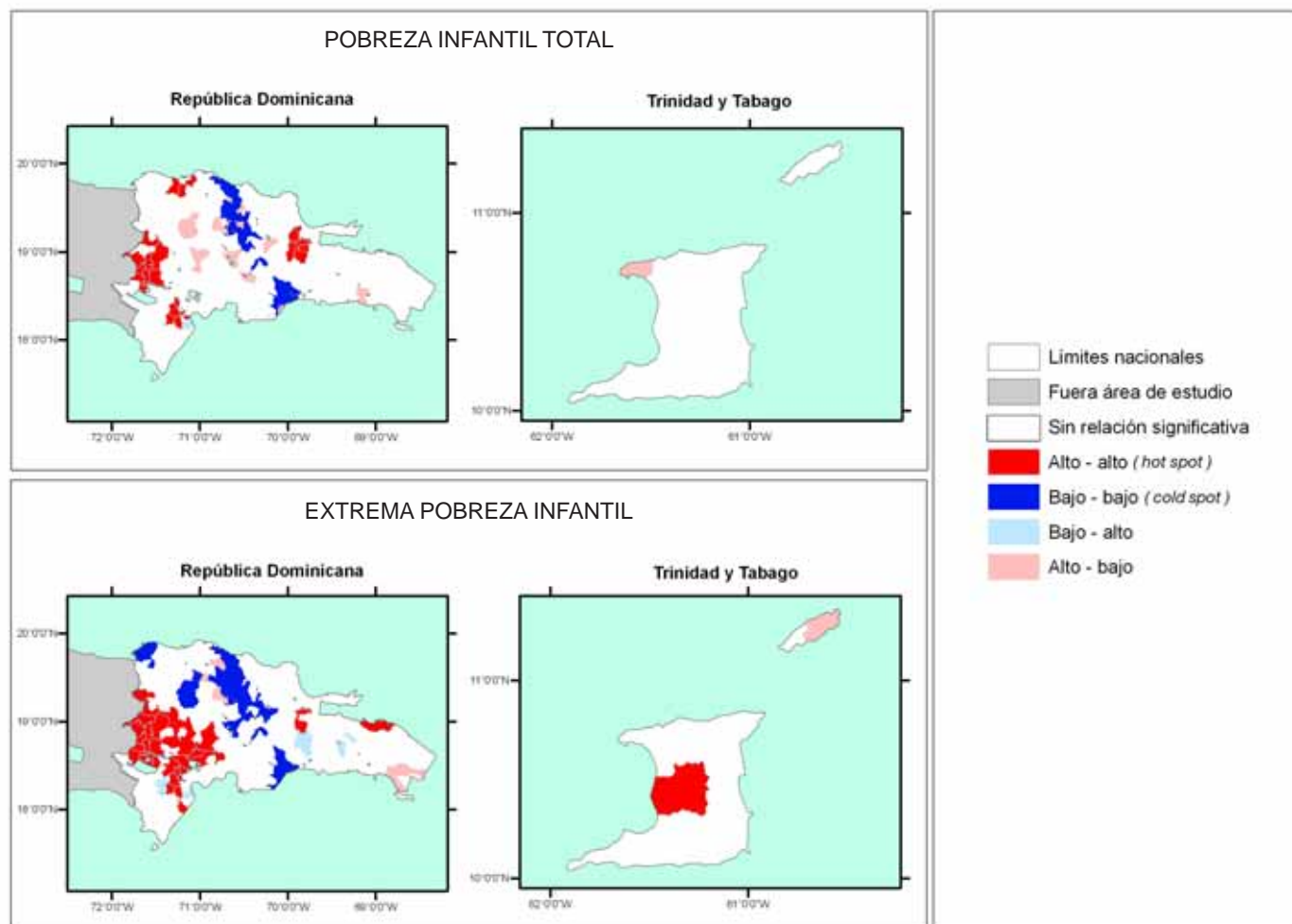
AMÉRICA DEL SUR: CONGLOMERADOS ESPACIALES, CONSIDERANDO LA POBLACIÓN MENOR DE 18 AÑOS EN SITUACIÓN DE POBREZA INFANTIL^a POR DIVISIONES ADMINISTRATIVAS MENORES, ALREDEDOR DE 2000

(I de Moran local)



Fuente: Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), División de Población de la CEPAL sobre la base de los censos de población y vivienda de la ronda 2000 procesados con el programa GEODA.

^a No incluye la dimensión nutricional.

Mapas VI.5 y VI.6**PAÍSES SELECCIONADOS DEL CARIBE: CONGLOMERADOS ESPACIALES, CONSIDERANDO LA POBLACIÓN MENOR DE 18 AÑOS EXTREMADAMENTE POBRE O POBRE^a POR DIVISIONES ADMINISTRATIVAS MAYORES, ALREDEDOR DE 2000***(I de Moran local)*

Fuente: Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), División de Población de la CEPAL sobre la base de los censos de población y vivienda de la ronda 2000 procesados con el programa GEODA.

^a Incluye a los extremadamente pobres. En ambos casos, no se incluye la dimensión nutricional.

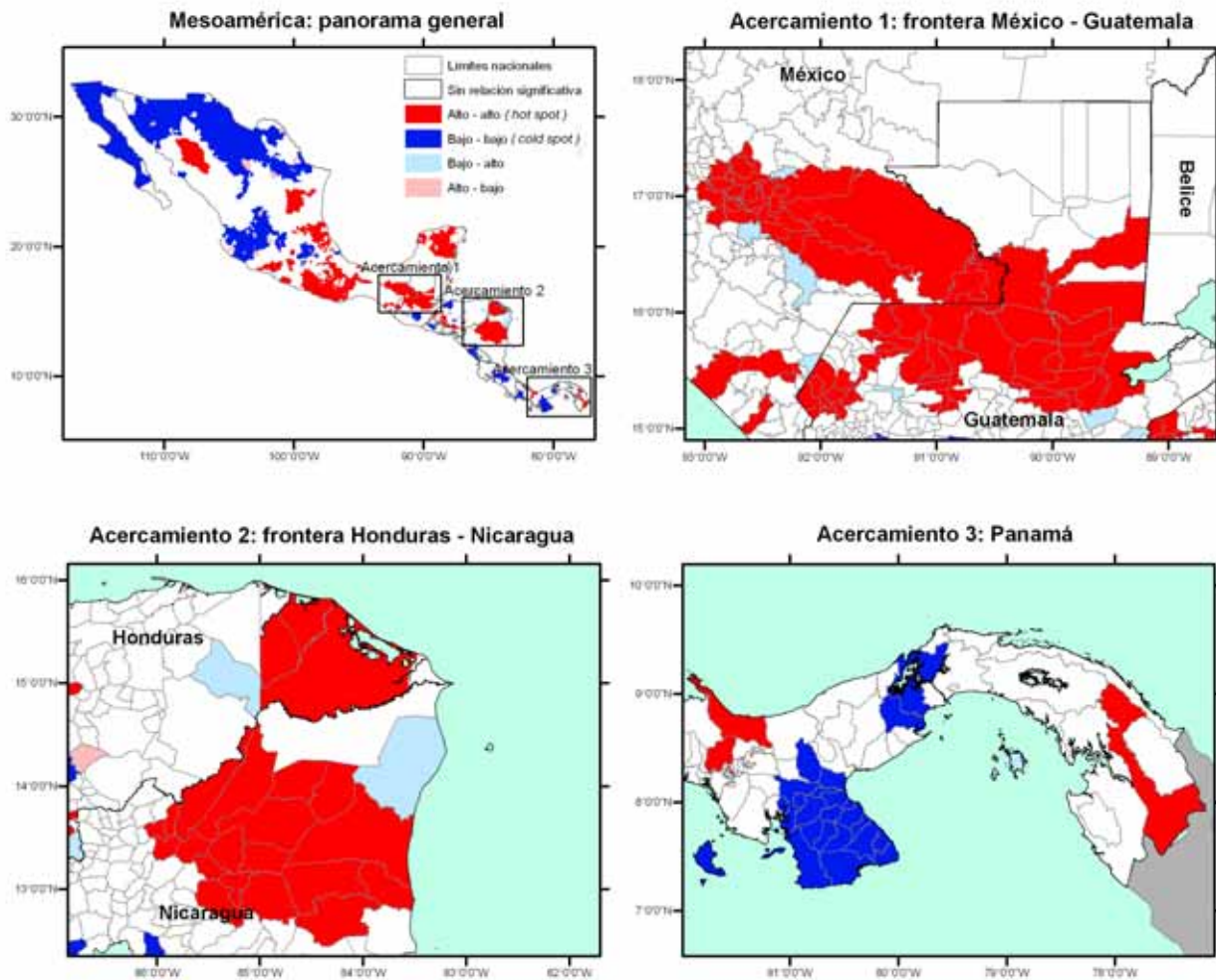
estimación indirecta de la mortalidad infantil a nivel subnacional puede ser errónea por el bajo número de casos, se puede trabajar con el porcentaje de fallecidos de los hijos nacidos vivos de mujeres de un cierto rango de edad, como un razonable proxy de la mortalidad infantil en una determinada unidad territorial. En este caso se trabaja con el porcentaje de hijos fallecidos de las mujeres de 25 a 39 años, que se calcula como el cociente entre el número de hijos fallecidos y el número de hijos nacidos vivos (actualmente vivos o fallecidos), por 100.

Por otra parte, los adolescentes constituyen un sector de la población postergado respecto de la protección de derechos. "Los derechos sexuales y reproductivos son parte integral de los derechos humanos proclamados en la Declaración Universal de Derechos Humanos, reconocidos internacionalmente, y de otros instrumentos como la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y la Convención sobre los Derechos del Niño, pero su aplicación a la adolescencia es todavía precaria e incluso cuestionada" (Pantelides, 2005, pág. 1). Como señala Shepard (2004), los derechos

Mapa VI.7

MESOAMÉRICA, ZONAS SELECCIONADAS: CONGLOMERADOS ESPACIALES, CONSIDERANDO LA POBLACIÓN MENOR DE 18 AÑOS EXTREMADAMENTE POBRE^a POR DIVISIONES ADMINISTRATIVAS MENORES, ALREDEDOR DE 2000

(I de Moran local)



Fuente: Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) División de Población de la CEPAL sobre la base de los censos de población y vivienda de la ronda 2000 procesados con el programa GEODA.

^aNo incluye la dimensión nutricional.

que se aplican, en este caso, son el derecho a la integridad física, a la salud, a la no discriminación, a la supervivencia, a decidir libremente sobre el número y espaciamiento de los hijos, a la información y a la privacidad. El porcentaje de madres adolescentes se calcula como el cociente entre las madres de 15 a 19 años y el total de mujeres del mismo grupo de edad, por 100.

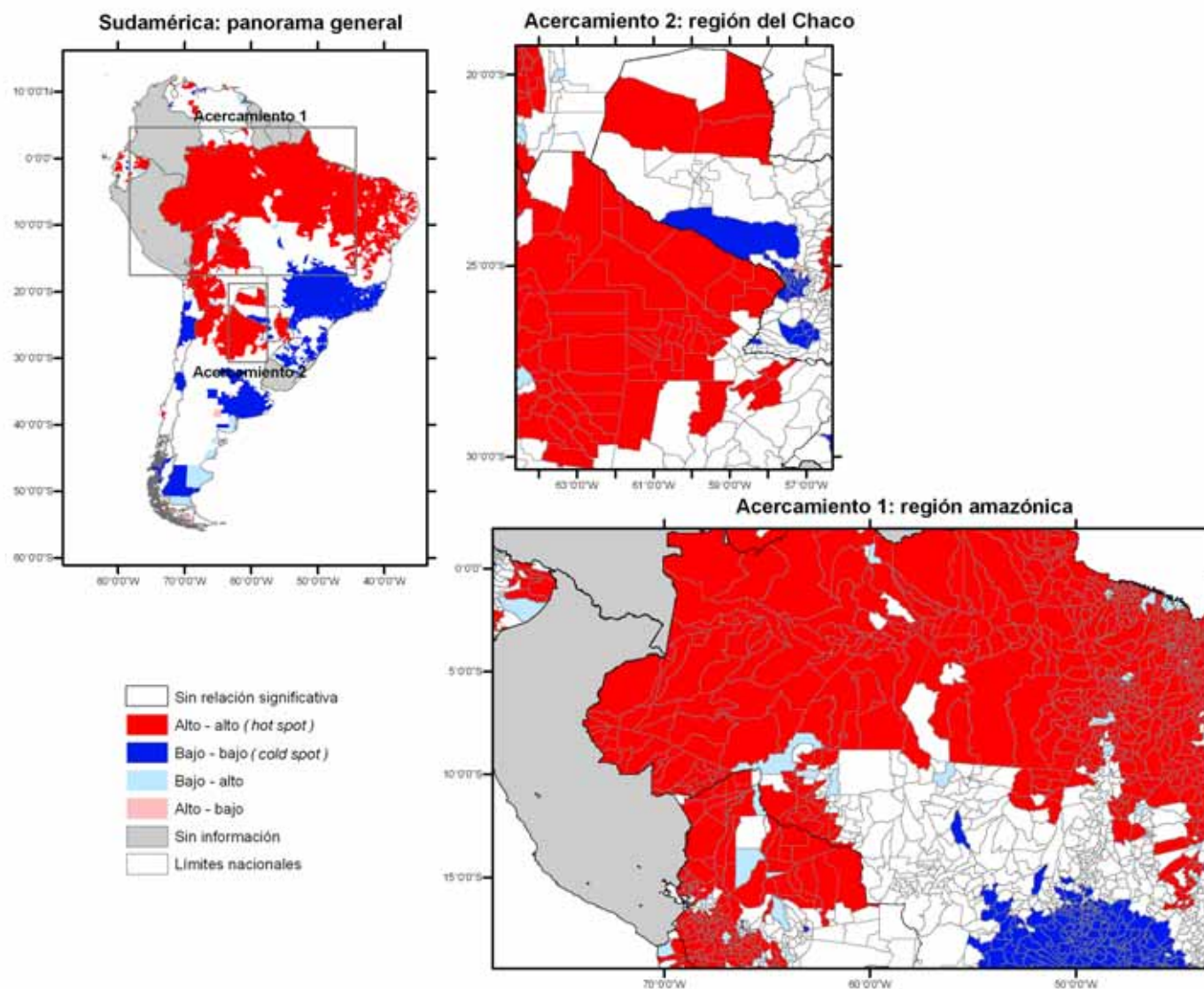
En Mesoamérica, en la frontera entre México y Guatemala, son 80 unidades territoriales las que forman los enclaves

calientes (*hot spots*) de pobreza infantil (véase el mapa VI.7, acercamiento 1). En el área total, el porcentaje de hijos fallecidos llega al 7,1%. Ahora bien, si se calcula este indicador por separado, el porcentaje de hijos fallecidos sube al 8,6% en los enclaves calientes (*hot spots*) de pobreza infantil, comparado con una cifra menor (5,5%) en las otras unidades territoriales. De igual forma, el enclave caliente (*hot spot*) de pobreza infantil en la frontera entre Honduras y Nicaragua está compuesto por 21 municipios que muestran la misma variación en la mortalidad infantil (véase el mapa VI.7,

Mapa VI.8

AMÉRICA DEL SUR, ZONAS SELECCIONADAS: CONGLOMERADOS ESPACIALES, CONSIDERANDO LA POBLACIÓN MENOR DE 18 AÑOS EXTREMADAMENTE POBRE^a POR DIVISIONES ADMINISTRATIVAS MENORES, ALREDEDOR DE 2000

(I de Moran local)



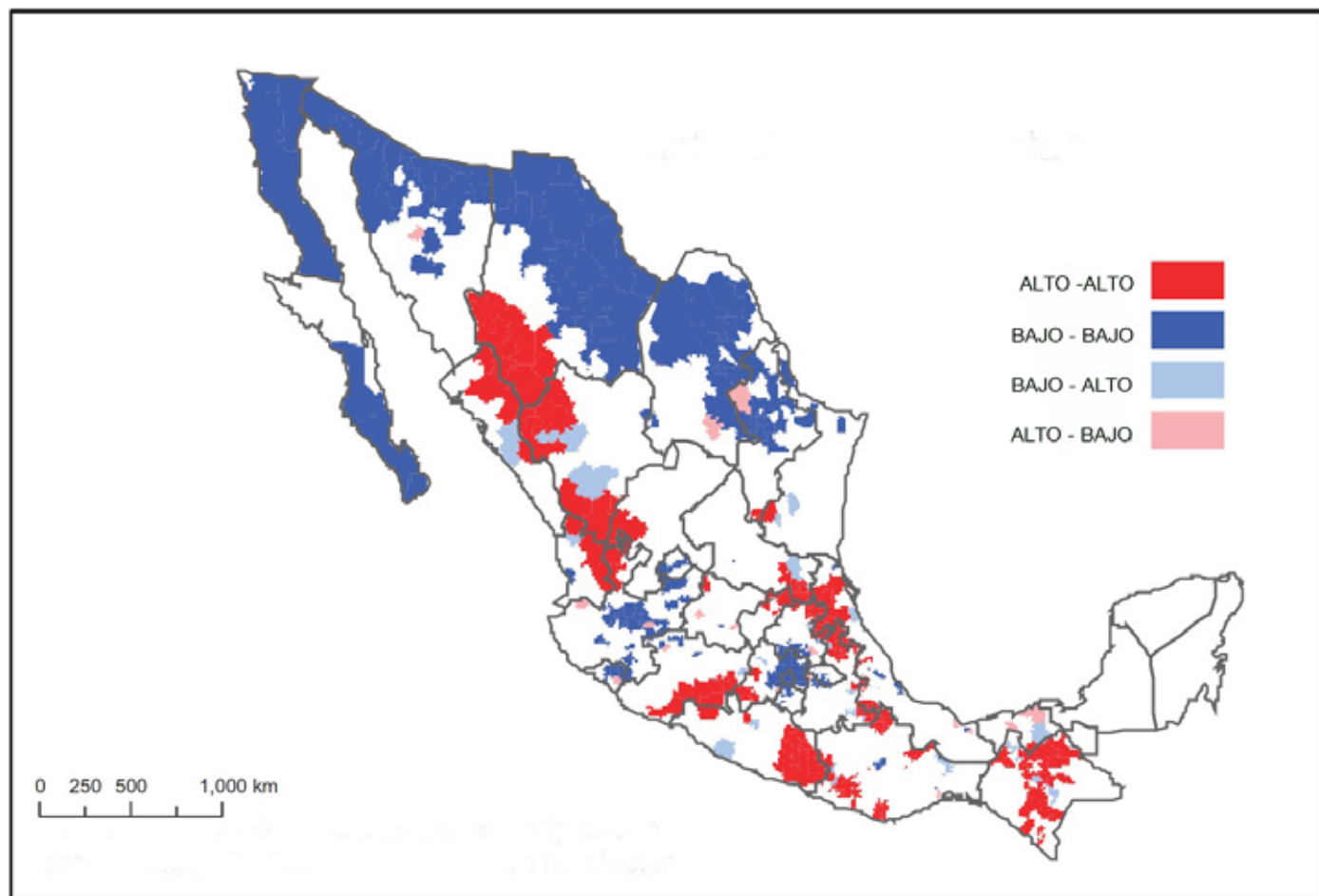
Fuente: Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) División de Población de la CEPAL sobre la base de los censos de población y vivienda de la ronda 2000 procesados con el programa GEODA.

^a No incluye la dimensión nutricional.

acercamiento 2). En el área total el porcentaje de hijos fallecidos es de un 6,3%, que sube al 8,6% cuando solo se consideran los *hot spots* de pobreza infantil y baja al 5,5% cuando se consideran las demás unidades territoriales.

Por otra parte, Panamá cuenta con tres distritos que son indicados como enclaves calientes (*hot spots*) de pobreza

infantil, un número que parece bajo, pero que en la actualidad representa el 4% de los distritos del país (véase el mapa VI.7, acercamiento 3). Panamá es un caso interesante para estudiar la distribución espacial de la pobreza infantil, por contar con divisiones territoriales político-administrativas que tienen un peso significativo de residentes que pertenecen a pueblos indígenas, aunque a nivel nacional solo un poco más de la mitad de este

Mapa VI.9**MÉXICO: CONGLOMERADOS ESPACIALES, CONSIDERANDO LA MORTALIDAD INFANTIL POR DIVISIONES ADMINISTRATIVAS MENORES, AÑO 2000***(I de Moran local)*

Fuente: Adam Storeygard y otros, "The global distribution of infant mortality: a subnational spatial view", *Population, Space and Place*, vol. 14, N° 3, marzo de 2008, figura 7.

grupo (52%) reside en comarcas indígenas. En total son cinco comarcas de este tipo, de las cuales tres pertenecen a un primer nivel político-administrativo –provincia– y dos a un tercer nivel –corregimiento–. Sin embargo, el mapa se presenta al segundo nivel político-administrativo –distrito (CEPAL y BID, 2005).

En Panamá, los distritos de la comarca Ngöbe-Buglé (Kusapín y Múna) y de la provincia de Darién (Pinogana) forman enclaves calientes (*hot spots*) de pobreza infantil. La primera es de particular interés en esta materia, por tener la mayor población de niños de 0 a 4 años y las tasas provinciales de mortalidad infantil más altas del país: un 70,1% para los indígenas y un 24,2% para los no indígenas (CEPAL y BID, 2005).

En la región amazónica, el enclave caliente (*hot spot*) de pobreza infantil es extenso y está compuesto por un total de 544 municipios (véase el mapa VI.8, acercamiento 1), mientras que en la del Chaco está compuesto por 74 unidades territoriales (véase el mapa VI.8, acercamiento 2). En ambas regiones se aprecian diferentes tendencias en la fecundidad adolescente las cuales pueden o no coincidir con los enclaves calientes (*hot spots*) de pobreza infantil.

Para la región amazónica, el porcentaje de madres adolescentes de 15 a 19 años alcanza un 20,1%. Pero, cuando este indicador es calculado solo para los municipios que se agrupan en los enclaves calientes (*hot spots*) de pobreza, esta cifra aumenta al 22,3%. Por otro lado, cuando el indicador se calcula para el resto de las

En las zonas fronterizas, los conglomerados territoriales críticos (*hot spot*) presentan un porcentaje de mortalidad infantil superior al promedio y a las otras unidades territoriales, aún en situación de pobreza.

unidades territoriales que no forman parte del enclave caliente (*hot spot*) de pobreza infantil, solo alcanza al 17,6%. Ahora bien, en la región del Chaco el indicador de fecundidad adolescente exhibe un comportamiento distinto cuando se desagrega según municipios dentro o fuera de los enclaves calientes (*hot spots*). Para la zona del Chaco el porcentaje de madres adolescentes es del 10,3%. En cambio, tomando en cuenta solo las unidades territoriales que forman el enclave caliente (*hot spot*) de pobreza infantil el porcentaje de madres adolescentes es más bajo que aquel porcentaje considerando las unidades territoriales fuera de los enclaves calientes (*hot spots*): 9,4% comparado con el 11,0%. En definitiva, los enclaves calientes (*hot spots*) de pobreza infantil muestran varias características comunes asociadas a la pobreza que experimentan los niños y adolescentes, como la mortalidad infantil y la fecundidad adolescente, lo que es un obstáculo para el pleno ejercicio de sus derechos. Sin embargo, las diferencias que se observan en estos indicadores destacan la necesidad de considerar las características específicas de cada enclave. Además, tal como en el caso de la medición por privaciones, las características asociadas con la pobreza infantil también pueden mostrar un nivel de agrupación espacial significativo. Por ejemplo en México, Storeygard y otros ilustran cómo los enclaves calientes (*hot spots*) de pobreza infantil corresponden en gran medida a los enclaves calientes (*hot spots*) de mortalidad infantil, según se aprecia en el mapa VI.9 (Storeygard y otros, 2008, figura 7).

B. DETERMINACIÓN DE UN PATRÓN DE AUTOCORRELACIÓN ESPACIAL DE LA POBREZA INFANTIL EN LAS GRANDES ÁREAS METROPOLITANAS DE AMÉRICA LATINA

En una región de alta urbanización como América Latina y el Caribe, la pobreza tiene una cara urbana innegable, afirmación que también es válida en el caso de la pobreza infantil. Si bien la brecha entre la incidencia de la pobreza rural y la pobreza urbana sigue siendo pertinente y no presenta señales de disminuir, en una región donde la gran mayoría de la población reside en áreas urbanas, la mayor parte de los niños, las niñas y adolescentes pobres vive en ellas. Destaca que, a pesar del peso poblacional de los niños y adolescentes que residen en zonas urbanas, la

incidencia de la pobreza infantil es en comparación más alta en las áreas rurales.

Ahora bien, la pobreza infantil en las áreas urbanas tiene una expresión territorial acentuada. En ellas, el análisis de la distribución espacial de la pobreza se enmarca en el contexto de la segregación residencial, que se define como "la desigualdad en la distribución de los grupos sociales en el espacio físico" (Rodríguez Vignoli, 2001, pág. 11). Si bien la segregación residencial se puede dar por varias dimensiones sociales, como edad, nacionalidad o grupo étnico, en América Latina gran parte de la indagación sobre el fenómeno se ha concentrado en la segregación por grupos socioeconómicos, debido a los efectos negativos de la concentración territorial de los pobres, sobre todo en las vidas de los niños, las niñas y adolescentes, que normalmente son circunscritos a las áreas más cercanas a sus hogares.

La literatura especializada sobre segregación residencial reconoce que esta puede existir en varias dimensiones (Massey y Denton, 1988), una de las cuales es el agrupamiento espacial que, como se ha visto en las secciones anteriores, se trata de grupos de unidades territoriales contiguas con valores similares en un determinado indicador.

Al igual que en el estudio a nivel regional, en el análisis de las áreas metropolitanas el enfoque se centra en el agrupamiento espacial de las unidades territoriales con altos niveles de pobreza infantil, los enclaves calientes (*hot spots*) de privación de los niños y adolescentes.

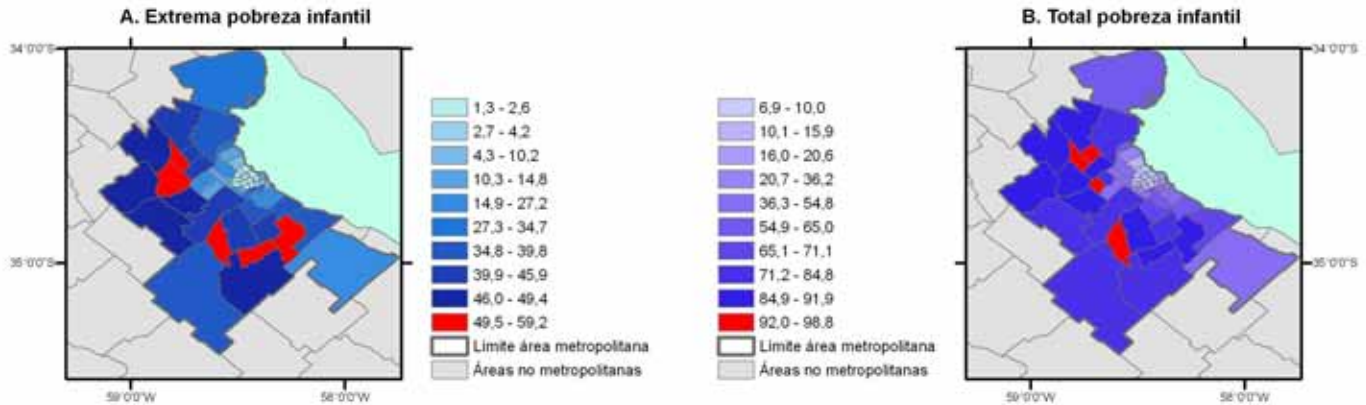
1. Los efectos del agrupamiento espacial de la pobreza infantil: la segregación residencial y la geografía de oportunidades metropolitanas

Como se indicó anteriormente, la preocupación por determinar el agrupamiento espacial de la pobreza infantil se da por los efectos que esta segregación residencial pueda manifestar en los niños, las niñas y adolescentes, más allá de los efectos de vivir y crecer siendo pobre. En diversos estudios se han explorado las consecuencias de vivir en áreas segregadas de pobreza en el desarrollo de los niños y adolescentes. Entre los llamados "efectos de vecindario", como resultado de vivir y crecer en estas áreas, se ha destacado el bajo

Mapa VI.10

GRAN BUENOS AIRES: DISTRIBUCIÓN Y CONGLOMERADOS ESPACIALES (I DE MORAN LOCAL), CONSIDERANDO LA POBLACIÓN MENOR DE 18 AÑOS EXTREMADAMENTE POBRE O POBRE^a, AÑO 2001
(I de Moran local)

DISTRIBUCIÓN DEL PORCENTAJE DE POBLACIÓN MENOR DE 18 AÑOS



CONGLOMERADOS ESPECIALES EN EL ÁREA METROPOLITANA



Fuente: Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), División de Población de la CEPAL sobre la base de los censos de población y vivienda de la ronda 2000 procesados con el programa GEODA.

^a Incluye a los extremadamente pobres. En ambos casos, no se incluye la dimensión nutricional.

rendimiento y el abandono escolar, el desempleo y el subempleo, la fecundidad adolescente, la violencia y el crimen. Por otra parte, en los estudios basados en la hipótesis del desequilibrio espacial (*spatial mismatch*) se destaca la realidad de los empleos formales en una ciudad en que, en muchos casos, se localizan en lugares muy distantes de aquellos donde residen los pobres. En general, estos procesos señalan una falta de oportunidades en ciertos espacios de la ciudad que algunos han denominado "geografía de las oportunidades metropolitanas" (Galster y Killen, 1995). La segregación residencial implica la falta de oportunidades para acceder a la educación y capacitación necesaria y adecuada para insertarse en la sociedad y, por ende, incide en la reproducción de la pobreza en muchos niños, niñas y adolescentes.

No todos los mecanismos que conectan la segregación residencial con el desarrollo de los niños y adolescentes son claros. La dimensión subjetiva de la segregación, en el caso de familia y personas pobres, consiste según Sabatini y Caceres (2004) en sentimientos de marginalidad y de sentirse no necesitado. Estos sentimientos representan un factor clave para que la segregación espacial dé lugar a efectos de desintegración social. La "inacción juvenil", o presencia en los hogares de jóvenes que no estudian ni trabajan, la falta de modelos de rol, el desempleo, el retraso escolar y la falta de inversión en servicios públicos son fenómenos de desintegración social estimulados por la segregación espacial y que finalmente hacen que la concentración espacial de la pobreza afecte las vidas y el desarrollo futuro de los niños, las niñas y adolescentes. Estos

Los enclaves críticos de la región amazónica presentan un 22,3% de madres adolescentes entre 15 y 19 años.

mecanismos pueden ser de socialización, instrumentales o de salud. Por ejemplo, en el caso de Santiago de Chile, Flores (2007) muestra que la tasa de desempleo de un barrio, interpretada como un indicador de la débil relación de los adultos del vecindario con el mercado de trabajo y, por tanto, una carencia de modelos de rol en el barrio –mecanismo de socialización–, conlleva un peor desempeño educativo de los niños que residen en estas áreas.

Para el objetivo planteado, se documenta y examina la pobreza infantil a nivel municipal en cinco áreas metropolitanas de América Latina: Buenos Aires, Ciudad de México, Río de Janeiro, San Pablo y Santiago de Chile. Estas áreas son las más grandes en términos poblacionales de los países bajo estudio, lo que es importante por dos razones: por una parte, la urbanización típica de los países de América Latina se caracteriza por los altos niveles de primacía de sus sistemas urbanos, generalmente dominados por un área metropolitana de gran extensión, en la que se concentra la mayoría de la población urbana de un país. Una excepción notable es el caso del Brasil, donde el sistema de ciudades se ha desarrollado con dos urbes primarias: Río de Janeiro y San Pablo. Por otra parte, en términos operativos, mientras más grande sea el área urbana más unidades territoriales la componen, lo que es fundamental para el análisis de la autocorrelación espacial entre unidades territoriales contiguas. Utilizar indicadores de pobreza infantil para el análisis de solo dos secciones municipales, por ejemplo, las que componen la ciudad de La Paz, no arrojaría tanta información sobre la distribución y relación espacial de la pobreza infantil en las grandes ciudades de la región.

En este documento hemos seguido las definiciones de área metropolitana que se emplean en los países y la manera tradicional en que estas se han trabajado en la CEPAL. Por consiguiente, las zonas de estudio de las áreas metropolitanas incluyen 54 departamentos del Gran Buenos Aires, 47 municipios de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, 42 municipios del Área Metropolitana de Río de Janeiro, 39 municipios del Área Metropolitana de San Pablo y 34 comunas del Gran Santiago.

Los mapas VI.10 a VI.14 muestran que, entre los municipios que componen estas grandes urbes, la incidencia de la pobreza infantil varía

notablemente y en algunos casos forma un patrón de dependencia espacial marcado, que se confirma por los altos valores del I de Moran global y se corrobora e identifica en el mapeo del I de Moran local por los enclaves calientes y fríos (*hot spots* y *cold spots*).

2. Los enclaves calientes (*hot spots*) de pobreza infantil en las grandes áreas metropolitanas de América Latina

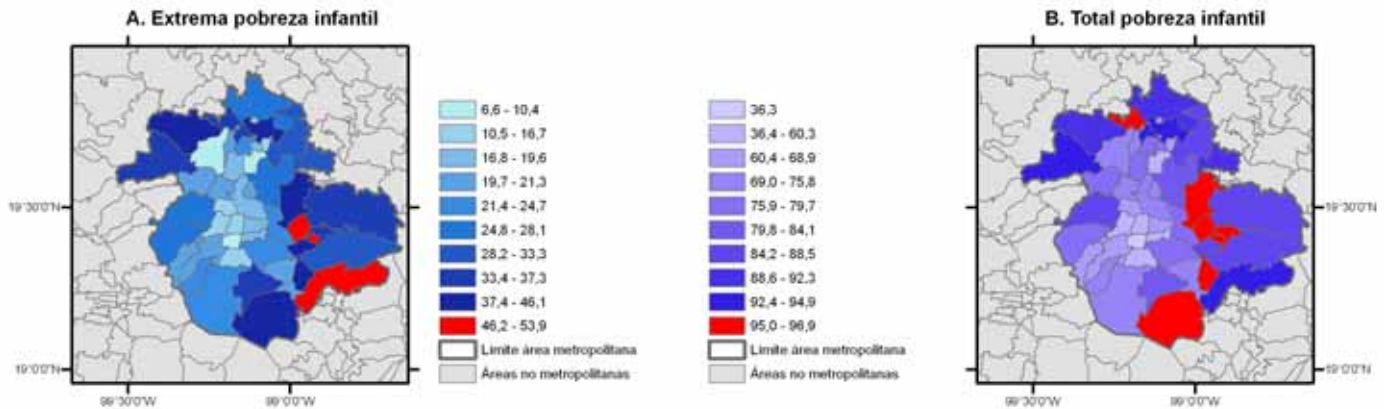
En total, son más de 2 millones de niños y adolescentes que viven en enclaves calientes o críticos (*hot spots*) de pobreza en las cinco áreas metropolitanas analizadas, siguiendo el criterio del porcentaje de ellos que presenta una o más privaciones (las cifras son ligeramente diferentes si los umbrales son moderados-graves o graves). Examinando las contribuciones numéricas por área metropolitana, es claro que es Buenos Aires la que más aporta a este número (un poco más de 1,6 millones de niños, niñas y adolescentes), por el hecho de ser la aglomeración urbana con un patrón de distribución de pobreza infantil más marcado, indicado por un I de Moran global que varía del 0,72 al 0,83, dependiendo de los umbrales –graves o moderados-graves– (véase el cuadro VI.3). Ambos mapas de conglomerados espaciales con el I de Moran local para la pobreza infantil total y extrema muestran una distribución espacial que se caracteriza por presentar un enclave frío (*cold spot*), referido a un grupo de municipios contiguos con bajos niveles de pobreza infantil (indicada en color azul) compuesto por los departamentos del centro tradicional del área metropolitana, mientras que el enclave caliente (*hot spot*) de pobreza infantil está circunscrito a los departamentos localizados en la periferia (véanse los mapas VI.10 C y D). Este patrón de segregación residencial en el Gran Buenos Aires ha sido confirmado por otros indicadores socioeconómicos, como el nivel promedio de estudios del jefe de hogar (Groisman y Suárez, 2009).

Sobre los patrones de segregación residencial que presentan las otras áreas metropolitanas, el I de Moran local para la Ciudad de México muestra una ciudad bifurcada, con un centro definido de baja pobreza infantil y la presencia de un enclave caliente de municipios con alta pobreza al este de la ciudad (mapas VI.11 C y D). Según Arriagada y Rodríguez Vignoli (2003), en cinco municipios del centro y sur del área metropolitana (Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa

Mapa VI.11

ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO: DISTRIBUCIÓN Y CONGLOMERADOS ESPACIALES (I DE MORAN LOCAL), CONSIDERANDO LA POBLACIÓN MENOR DE 18 AÑOS EXTREMADAMENTE POBRE O POBRE^a, AÑO 2000

DISTRIBUCIÓN DEL PORCENTAJE DE POBLACIÓN MENOR DE 18 AÑOS



CONGLOMERADOS ESPECIALES EN EL ÁREA METROPOLITANA



Fuente: Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), División de Población de la CEPAL sobre la base de los censos de población y vivienda de la ronda 2000 procesados con el programa GEODA.

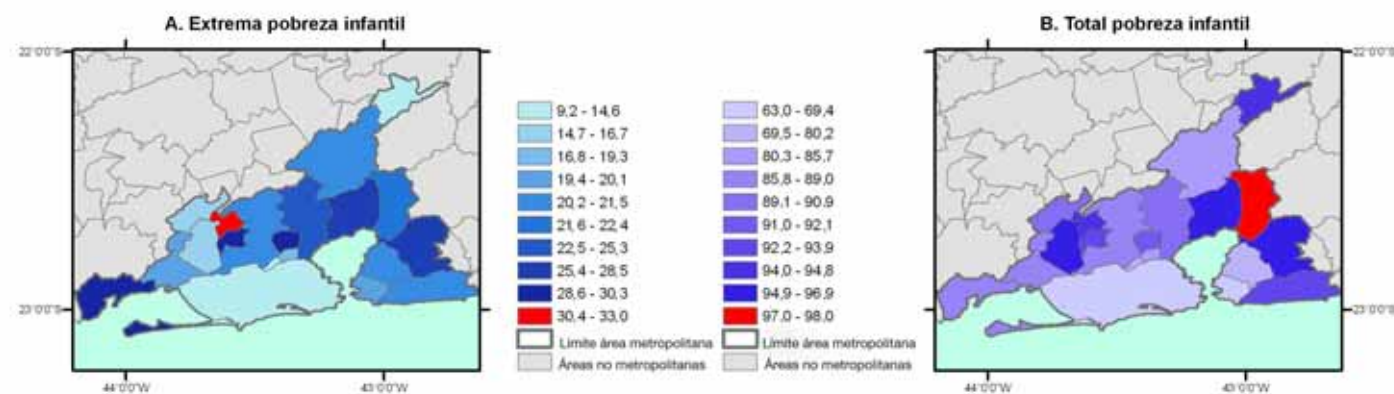
^a Incluye a los extremadamente pobres. En ambos casos, no se incluye la dimensión nutricional.

de Morelos, Huixquilucán y Miguel Hidalgo) se concentra el 38% de la élite metropolitana. Se unen dos de estos municipios (Benito Juárez y Miguel Hidalgo) con cinco de sus vecinos (Álvaro Obregón, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco y Tlalnepantla de Baz) para formar el un enclave frío (*cold spot*) de bajos porcentajes de pobreza infantil extrema (véase el mapa VI.11 C); a su vez se baja Tlalnepantla de Baz y se suma el municipio de Coyoacán al enclave frío (*cold spot*) al considerar la pobreza infantil total (indicado en azul en el mapa VI.11 D).

El área metropolitana de Río de Janeiro también se presenta como una ciudad dividida entre el municipio sede de Río de Janeiro, con la presencia de un enclave frío (*cold spot*) de bajo niveles de extrema pobreza infantil (indicado en azul en el mapa VI.12 C), y, por otra parte, la presencia de un enclave caliente (*hot spot*) con altos niveles de pobreza infantil total concentrado en ocho municipios del norte de la ciudad –Guapimirim, Japeri, Magé, Nova Iguaçu, Paracambi, Petrópolis, Seropédica y Queimados (indicado en rojo en el mapa VI.12 D).

Mapa VI.12
 REGION METROPOLITANA DE RIO DE JANEIRO: DISTRIBUCIÓN Y CONGLOMERADOS ESPACIALES (I DE MORAN LOCAL), CONSIDERANDO LA POBLACIÓN MENOR DE 18 AÑOS EXTREMADAMENTE POBRE O POBRE^a, AÑO 2000

DISTRIBUCIÓN DEL PORCENTAJE DE POBLACIÓN MENOR DE 18 AÑOS



CONGLOMERADOS ESPECIALES EN EL ÁREA METROPOLITANA



Fuente: Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), División de Población de la CEPAL sobre la base de los censos de población y vivienda de la ronda 2000 procesados con el programa GEODA.

^a Incluye a los extremadamente pobres. En ambos casos, no se incluye la dimensión nutricional.

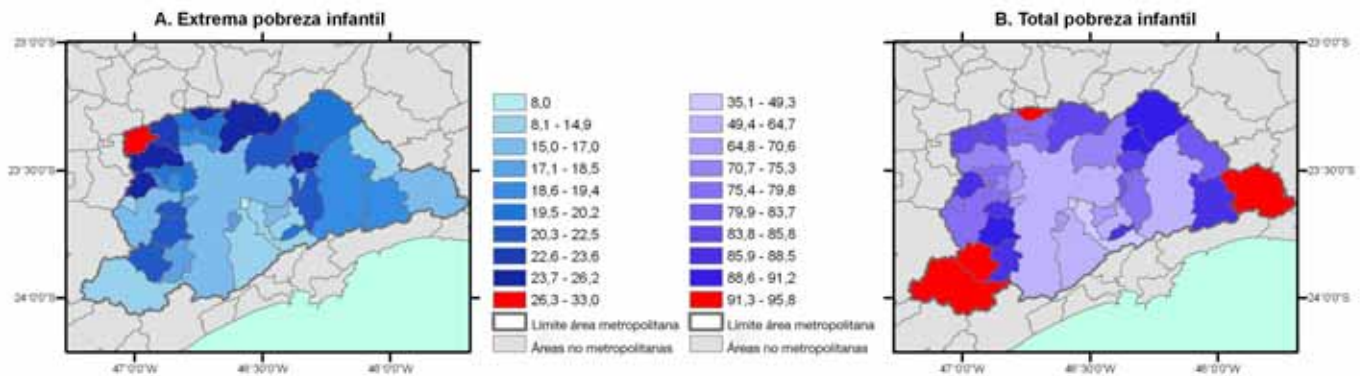
En el área metropolitana de San Pablo se destacan tres municipios –Franco da Rocha, Pirapora do Bom Jesus y Santana de Parnaíba– que forman un enclave caliente (*hot spot*) de extrema pobreza infantil en el extremo noreste (véase el mapa VI.13 C). En cambio, al examinar la pobreza infantil total se observa que el enclave caliente (*hot spot*) está compuesto por un solo municipio –el de São Lourenço da Serra–. Además, se observa que el municipio sede de San Pablo y aquellos colindantes que se ubican al oeste de esta ciudad componen un enclave frío (*cold spot*) de bajos niveles de pobreza infantil total (indicado en azul en el mapa VI.13 D).

Cabe agregar una observación particular sobre las áreas metropolitanas de Río de Janeiro y de San Pablo, en las cuales, debido a su organización espacial, más de la mitad de la población reside en el municipio sede de ellas. Dado el gran peso poblacional presente en estos dos municipios, dentro de sus límites también existe una diferenciación territorial importante que no se marca a nivel municipal como a nivel de distrito o área de ponderación censal. En esta línea, existen varios estudios que han medido la segregación residencial dentro del municipio de San Pablo, como los realizados por Torres y Bichir (2009) y

Mapa VI.13

REGION METROPOLITANA DE SAN PABLO: DISTRIBUCIÓN Y CONGLOMERADOS ESPACIALES (I DE MORAN LOCAL), CONSIDERANDO LA POBLACIÓN MENOR DE 18 AÑOS EXTREMADAMENTE POBRE O POBRE^a, AÑO 2000

DISTRIBUCIÓN DEL PORCENTAJE DE POBLACIÓN MENOR DE 18 AÑOS



CONGLOMERADOS ESPECIALES EN EL ÁREA METROPOLITANA



Fuente: Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), División de Población de la CEPAL sobre la base de los censos de población y vivienda de la ronda 2000 procesados con el programa GEODA.

^a Incluye a los extremadamente pobres. En ambos casos, no se incluye la dimensión nutricional.

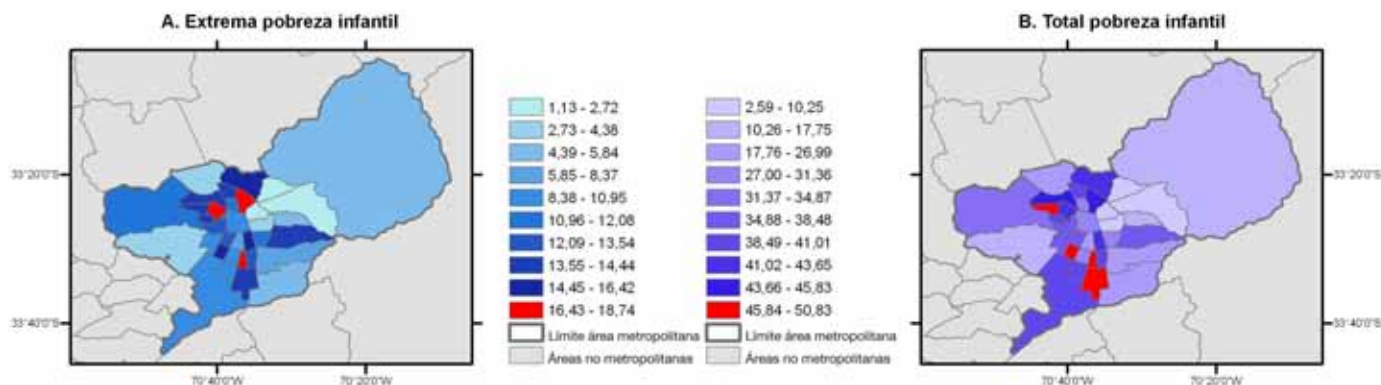
Cámara y otros (2004), que destacan el extremo sur y este del municipio como áreas de alta concentración espacial de pobreza y exclusión, comparados con un área consolidada de baja pobreza y exclusión en el centro del municipio. Este hecho señala una de las características metodológicas de la medición de la segregación residencial; el cálculo de los indicadores de dicho fenómeno depende en gran medida de la escala con que se mida. Aun cuando está fuera del alcance de este análisis, es adecuado medir la segregación residencial a más de una escala (por ejemplo, a nivel de municipio y manzana).

Lo más notable de los mapas de autocorrelación espacial en el caso de Santiago de Chile es el enclave frío (*cold spot*) de baja pobreza extrema, compuesto por dos de las comunas del sector oriente de la capital: Las Condes y La Reina –consideradas comunas de estratos altos– lo que indica que son comunas contiguas con similares porcentajes bajos de pobreza extrema; mientras que las comunas de Lo Barnechea, Providencia y Vitacura –consideradas las comunas de estratos más altos de la Región Metropolitana– solo pasan a formar parte de este enclave frío (*cold spot*) cuando se calcula el I de Moran para la pobreza infantil

Mapa VI.14

GRAN SANTIAGO: DISTRIBUCIÓN Y CONGLOMERADOS ESPACIALES (I DE MORAN LOCAL), CONSIDERANDO LA POBLACIÓN MENOR DE 18 AÑOS EXTREMADAMENTE POBRE O POBRE^a, AÑO 2002

DISTRIBUCIÓN DEL PORCENTAJE DE POBLACIÓN MENOR DE 18 AÑOS



CONGLOMERADOS ESPECIALES EN EL ÁREA METROPOLITANA



Fuente: Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), División de Población de la CEPAL sobre la base de los censos de población y vivienda de la ronda 2000 procesados con el programa GEODA.

^a Incluye a los extremadamente pobres. En ambos casos, no se incluye la dimensión nutricional.

La pobreza infantil tiene una fuerte expresión urbana en las áreas metropolitanas de América Latina.

total (véase el mapa VI.14 C y D). Estos resultados coinciden con otros estudios de esta área metropolitana, por ejemplo con los de Arriagada y Rodríguez Vignoli (2003), quienes, sobre la base del censo de 2002, identifican estas cinco comunas como las áreas con el mayor porcentaje de población de élite socio productiva. Por otra parte, no se observan conglomerados espaciales (formados por municipios contiguos) con altos niveles de pobreza infantil, solo aparece un enclave caliente (hot spot) de pobreza infantil total en el área metropolitana, y solo la comuna de El Bosque es identificada dentro de este conglomerado. Ahora bien, al analizar la distribución porcentual, la comuna de Peñalolén aparece marcada como una comuna con un alto porcentaje de niños y adolescentes pobres, rodeada por comunas con bajos porcentajes (véase el mapa VI.14 A). Cabe señalar que en los últimos años la comuna de Peñalolén se ha destacado por la llegada y desarrollo de nuevos condominios cerrados, lo que es un indicio de cómo el patrón de segregación residencial de una ciudad puede ir cambiando a lo largo del tiempo (Sabatini y Cáceres, 2004).

Por último, en una visión regional de la distribución espacial de la pobreza infantil, necesariamente se pierden las profundas brechas territoriales que existen dentro de los límites metropolitanos. Como ya se ha afirmado, aunque en términos relativos la incidencia de pobreza infantil es más alta en las áreas rurales, en términos absolutos la gran mayoría de los niños y adolescentes que se encuentran en situación de pobreza se concentra en los sectores urbanos. Esto amerita una reflexión sobre la distribución espacial de la pobreza infantil en estas áreas, en especial por la larga historia de investigación que existe sobre la segregación residencial y sus efectos perjudiciales en la vida de los niños y adolescentes.

C. RELACIÓN ENTRE LA AUTOCORRELACIÓN ESPACIAL DE POBREZA INFANTIL Y LOS INDICADORES DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO (ODM) A NIVEL MUNICIPAL

Otra de las potencialidades que tiene la información censal –además del cálculo de los indicadores de pobreza infantil utilizados en este estudio– es la posibilidad de utilizarla para hacer un seguimiento de las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio a un nivel subnacional.

Aunque a nivel regional, y en muchos casos a nivel nacional, el progreso en los ODM ha sido notable (CEPAL, 2005), para la pobreza infantil así como para los indicadores de estas metas aún persisten importantes brechas dentro de los países.

Cuadro VI.3
I DE MORAN GLOBAL POR ÁREA
METROPOLITANA, ALREDEDOR DE 2000

Área metropolitana	I de Moran	
	Pobreza infantil total	Extrema pobreza infantil
Ciudad de México	0,47	0,39
San Pablo	0,41	0,34
Río de Janeiro	0,45	0,25
Buenos Aires	0,83	0,83
Santiago de Chile	0,36	0,23

Fuente: Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), División de Población de la CEPAL sobre la base de los censos de población y vivienda de la ronda 2000 procesados con el programa GEODA.

Entre los mayores desafíos en el logro de las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio se ha destacado la reducción de la pobreza como uno de los factores de mayor prioridad. A nivel subnacional, en las grandes subregiones de Mesoamérica y América del Sur, se observa que la correlación entre la pobreza infantil extrema, la pobreza infantil total y los indicadores ODM es negativa, lo que puede estar indicando que en las unidades territoriales con mayores niveles de pobreza infantil los indicadores de las metas del Milenio son mucho peores. Una excepción a este patrón de correlación negativa son las estimaciones de mortalidad infantil a nivel subnacional, que muestran una alta y positiva correlación con la pobreza infantil. En otras palabras, los municipios con mayores porcentajes de niños con una o más privaciones también registran altos niveles de mortalidad infantil (véase el cuadro VI.4).

D. RELEVANCIA DEL DIAGNÓSTICO ESPACIAL DE LA POBREZA INFANTIL

Analizar la distribución y diagnosticar la autocorrelación espacial de la pobreza infantil en América Latina y el Caribe tiene dos objetivos principales:

- i) incrementar la conciencia, a escala regional, sobre las principales brechas territoriales en la incidencia de la pobreza infantil a nivel subnacional; y
- ii) promover el análisis con una dimensión espacial de ella –mediante mapas temáticos de la distribución de las privaciones y el estudio de su agrupamiento territorial– con miras a la aplicación de políticas sociales sectoriales y a la incorporación de estos indicadores en la

Cuadro VI.4
CORRELACIONES ENTRE EL INDICADOR DE POBREZA INFANTIL EXTREMA Y POBREZA INFANTIL TOTAL^{a/} E INDICADORES DE SEGUIMIENTO DE LOS ODM, ALREDEDOR DE 2000^b

Indicador de seguimiento de ODM	Subregión			
	Mesoamérica		América del Sur	
	Extrema pobreza	Pobreza total	Extrema pobreza	Pobreza total
Tasa neta de matrícula en la escuela primaria	-0,18	-0,26	-0,33	-0,14
Tasa de conclusión de la primaria	-0,18	-0,26	-0,44	-0,23
Tasa de alfabetismo de los 15 a los 24 años	-0,27	-0,23	-0,44	-0,17
Relación entre niñas y niños en primaria	-0,09	-0,02	-0,05	(...)
Relación entre niñas y niños en secundaria	-0,19	-0,08	0,07	0,04
Relación entre mujeres y hombres en educación superior	-0,28	0,03	-0,15	-0,1
Relación entre las tasas de alfabetismo de las mujeres y los hombres de 15 a 24 años	-0,3	-0,24	-0,07	-0,13
Proporción de mujeres entre los empleados remunerados en el sector no agrícola	-0,02	0,04	0,14	(...)
Utilización de combustibles sólidos	(...)	(...)	0,29	0,23
Personas con disponibilidad de agua potable en la vivienda	-0,33	-0,25	-0,75	-0,28
Personas con disponibilidad de saneamiento en la vivienda	-0,58	-0,4	-0,3	-0,42
Personas con disponibilidad de luz en la vivienda	-0,3	-0,32	-0,35	-0,27
Proporción de la población propietaria o arrendataria de la vivienda que ocupa	0,04	0,2	0,23	(...)
Índice de tenencia segura de la vivienda	-0,66	-0,43	-0,13	-0,28
Tasa de desempleo	-0,01	0,05	-0,19	-0,1
Proporción de hogares (personas) con disponibilidad de teléfono	-0,6	-0,58	-0,51	-0,34

Recuadro VI.4 (conclusión)

Indicador de seguimiento de ODM	Subregión			
	Mesoamérica		América del Sur	
	Extrema pobreza	Pobreza total	Extrema pobreza	Pobreza total
Proporción de hogares (personas) con disponibilidad de celular	-0,48	-0,58	-0,63	0,4
Proporción de hogares (personas) con disponibilidad de computador	-0,55	-0,42	-0,52	-0,29
Proporción de hogares (personas) con disponibilidad de Internet	-0,47	-0,78	(...)	(...)
Mortalidad infantil	0,21	0,19	0,09	0,29

Fuente: Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), División de Población de la CEPAL sobre la base de los censos de población y vivienda de la ronda 2000 procesados con el programa REDATAM.

^a Incluye a los extremadamente pobres. En ambos casos, no se incluye la dimensión nutricional.

^b (...) Indica casos sin información o falta de una correlación estadísticamente significativa.

Más de 2 millones de niños y adolescentes viven en enclaves críticos (*hot spots*) de pobreza en las áreas metropolitanas de Buenos Aires, México, Rio de Janeiro, San Pablo y Santiago.

planificación local, dada la necesidad de fortalecer la capacidad de los encargados de adoptar decisiones locales para la planificación y gestión de política pública a favor de los derechos de la infancia y la adolescencia. Los avances en el procesamiento de microdatos censales y en el acceso a la tecnología de los SIG permiten ir mucho más allá de la dicotomía urbano-rural para examinar la distribución espacial de este fenómeno.

El diagnóstico presentado en este capítulo difiere de trabajos anteriores sobre el tema en varios aspectos. Una de sus particularidades es la medición de las privaciones con un alto nivel de desagregación geográfica y el hecho de estar focalizado solo en la población menor de 18 años. Esto implica que los resultados presentados no coinciden necesariamente con otros diagnósticos realizados a nivel subnacional en donde se ha utilizado el método de las necesidades

básicas insatisfechas, o de privaciones, por no coincidir tanto en los umbrales utilizados como en el universo estudiado (CELADE y OPS, 2010) y, además, difieren de los mapas de pobreza de acuerdo a ingresos presentados, por ejemplo, para el Ecuador (Hentschel y otros, 1998) o el Paraguay (Robles y Santander, 2004). Sin embargo, es necesario destacar que estos mapas de vulnerabilidad infantil han sido utilizados en muchos programas que tienen como fin la reducción de la pobreza, como indica el uso de ellos por parte del Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome para el Programa Bolsa Familia en el Brasil (MDS Brasil, 2008), que ha utilizado cartografía con la distribución espacial del porcentaje de niños viviendo con una privación de sus derechos.

Por otra parte, el análisis de los conglomerados de unidades territoriales, en especial de la presencia de enclaves críticos

o calientes (*hot spots*), muestra que los altos porcentajes de extrema pobreza infantil tienden a agruparse más que los altos porcentajes de la pobreza infantil total, lo que supone una relación territorial mayor para la primera.

Aunque las intervenciones para superar la pobreza infantil demandan acciones integrales desde un punto de vista sectorial, el análisis de los enclaves calientes (*hot spots*) es útil en la identificación de conglomerados de unidades territoriales con alta incidencia de privaciones en niños y adolescentes que se dan en varios contextos: áreas rurales, zonas fronterizas que traspasan los límites de un país a otro y sectores urbanos dentro de áreas metropolitanas. El diseño de las intervenciones no solo debería tomar en cuenta las especificidades de cada uno de los enclaves calientes (*hot spots*); la existencia de grupos de unidades territoriales con altos porcentajes de población infantil viviendo en condiciones de privación de sus derechos implica que la coordinación también debería incluir los gobiernos de varias entidades político-administrativas, incluso los de más de un país en algunos casos.

Finalmente, este estudio es un primer paso para la incorporación de una visión territorial en el análisis de la pobreza infantil, además de establecer una base de datos de ella a nivel subnacional como referencia para el monitoreo de los avances, estancamientos o retrocesos en su distribución espacial. No obstante, hay más líneas de diagnóstico y análisis que sin duda es necesario profundizar en el futuro inmediato. Una de ellas es la caracterización de aspectos geográficos relacionados con la pobreza, tales como la localización de infraestructura pública, el terreno físico y el piso ecológico considerado. El fin de este tipo de análisis es la cuantificación del contexto local de oportunidades y los factores asociados con la pobreza infantil para mejorar el diseño de intervenciones públicas. En la actualidad, algunos países como México ya están utilizando fuentes adicionales de información para la planificación y la lucha contra la pobreza (véase el recuadro V.2).

En suma, el objetivo final del diagnóstico de la distribución espacial de la pobreza infantil es relevar la importancia de la planificación, destacar las brechas territoriales existentes a nivel subnacional y aprovechar las herramientas existentes para el diagnóstico de ellas, con el fin de incorporar este conocimiento en la planificación local y así garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes en América Latina y el Caribe.

[CAPÍTULO. VII]

HACIA UNA AGENDA DE POLÍTICAS PARA
LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA INFANTIL



HACIA UNA AGENDA DE POLÍTICAS PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA INFANTIL

*“El futuro de los niños es siempre hoy.
Mañana será tarde.”*

Gabriela Mistral

Como consta en este estudio, casi el 63% de los niños, niñas y adolescentes de América Latina y el Caribe sufre algún tipo de pobreza, ya sea en relación con las privaciones que afectan el ejercicio de sus derechos o por el nivel de ingresos de los hogares a los que pertenecen. Esta es una señal inequívoca de que la pobreza infantil en la región es uno de los mayores desafíos que enfrentan los países. La información analizada en los capítulos anteriores permite, por una parte, identificar áreas de política pública en las que es necesario actuar con decisión y de manera urgente e integral y, por otra, el examen de la pobreza infantil desde un enfoque multidimensional y de derechos, posibilita instalar líneas de investigación a profundizar, fundamentalmente

en el desarrollo de los aspectos metodológicos vinculados a la medición de la pobreza infantil, a las bases de datos disponibles y a los indicadores utilizados.

La gran mayoría de los países de América Latina y el Caribe han adoptado desde la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), leyes generales de protección o Códigos de Niñez¹ e Infancia que establecen como principio general que la CDN es de aplicación obligatoria y medio de interpretación, con lo que los derechos sociales contenidos en ella son plenamente aplicables en el ámbito interno². Así los derechos de los niños, niñas y adolescentes establecidos en la CDN deben ser garantizados a todos y cada uno de ellos sin distinción y de forma independiente de cualquier condición personal o familiar. De este modo, se dispone el principio de universalidad de las políticas, estableciéndose que estas deben acompañar el desarrollo de niños, niñas y adolescentes, resguardando el acceso a prestaciones universales destinadas a la superación de

¹ Tal es el caso de la Argentina (2005), Bahamas (2007), Belice (2002), el Estado Plurinacional de Bolivia (1999), el Brasil (1990), Colombia (2006), Costa Rica (1998), el Ecuador (2003), El Salvador (2009), Guatemala (2003), Honduras (1996), Jamaica (2004), México (2000), Nicaragua (1998), el Paraguay (2001), el Perú (1992), el Uruguay (2004), la República Bolivariana de Venezuela (2000) y la República Dominicana (2003) (Morlachetti, 2010).

² Es necesario tener en cuenta que en el caso del Caribe, si bien todos los países de esta subregión han ratificado la CDN, los derechos sociales en ella reconocidos no son plenamente aplicables en el derecho interno debido a que los tratados de derechos humanos para estos países deben ser explícitamente incorporados por medio de una legislación específica. Una excepción la constituye Haití, que reconoce en su Constitución los tratados internacionales ratificados.

la pobreza infantil y a complementar los recursos disponibles en las familias y sus entornos.

La adopción de un enfoque de derechos implica sustentar el análisis y las propuestas en el reconocimiento de la igualdad de derechos y en el acceso a los recursos y servicios necesarios para el bienestar y la inclusión de todos los niños, niñas y adolescentes, y no exclusivamente de aquellos que se encuentran en situación de pobreza, lo que suele conducir a acciones de corte asistencialista, focalizado y clientelar. Esta perspectiva ofrece la oportunidad de considerar los desafíos en términos de brechas de cumplimiento de derechos y plantear políticas públicas que se dirijan a la restitución y pleno goce de estos.

Avanzar en la superación de la pobreza infantil supone reducir las disparidades entre los países de la región, así como las persistentes desigualdades socioeconómicas, territoriales, étnicas y de género que con diferentes intensidades están presentes en todos ellos. Al mismo tiempo, impulsar políticas para superar la pobreza para toda la población conlleva enfrentar las desigualdades desde las edades más tempranas y a lo largo de todo el ciclo de vida. En este sentido, al considerar ambas finalidades de manera sinérgica se estaría frente a un círculo virtuoso de retroalimentación de medidas y resultados. Asimismo, es crucial considerar en todo momento el contexto en el que los niños, niñas y adolescentes desarrollan sus vidas y las condiciones económicas y el ejercicio de derechos que tienen sus hogares y las personas que los rodean, quienes tienen la responsabilidad de cuidarlos, protegerlos y apoyarlos en el proceso de crecimiento.

En nuestros países, el mejor predictor del lugar que ocupará un adulto en la estratificación socioeconómica es tanto el hogar en que nació, creció y se formó como las condiciones generales a las que se enfrentó en su infancia y adolescencia. La abundante evidencia sobre la transmisión intergeneracional de la pobreza y de la desigualdad en América Latina y el Caribe, y los efectos positivos que producen sobre las oportunidades y el bienestar las intervenciones de política pública en las primeras etapas del ciclo vital, exige adoptar medidas urgentes.

Garantizar el ejercicio de los derechos de los niños requiere también asumir el principio de integralidad de los primeros, lo que posee fuertes implicancias para la acción pública, ya que demanda sistemas complejos de servicios y prestaciones dirigidos a superar las privaciones que los afectan. La integralidad de los derechos necesita una expresión en la gestión pública mediante el desarrollo de sistemas coherentes de instrumentos de carácter intersectorial, donde las distintas instituciones involucradas asuman responsabilidades concretas, dirijan la inversión de recursos al logro de metas y

establezcan mecanismos de seguimiento y control centrados en resultados. En esta dirección, no hay que olvidar que una política dirigida al desarrollo integral de la infancia y a la protección de sus derechos debe incluir el fomento y apoyo de mecanismos efectivos de rendición de cuentas a la comunidad.

Además de fortalecer la voluntad política y los procesos de priorización de la política pública, es necesario aumentar los recursos que los gobiernos destinan a la superación de la pobreza y acrecentar la ayuda internacional a la inversión social en la infancia y la adolescencia mejorando la calidad de las políticas y programas, elevando el desempeño de la gestión pública. Esto debe acompañarse de estructuras gubernamentales más sólidas y profesionalizadas, cuyo fortalecimiento institucional permita garantizar el ejercicio de los derechos considerados y de las políticas transversales de superación de la pobreza infantil en las que la igualdad es el objetivo central. En esta dirección, se necesita ampliar y adecuar los presupuestos públicos para el fortalecimiento de las instituciones rectoras de la infancia y la adolescencia, afianzar el papel de coordinación política y técnica y la capacidad de interlocución de estas con los otros sectores de gobierno involucrados en los temas que afectan directamente a los niños, niñas y adolescentes.

Su importancia obedece al convencimiento de que las políticas y programas gubernamentales dirigidos a los niños, niñas y adolescentes también son parte del entorno del desarrollo integral de la infancia. En este sentido, tal vez el principal giro que debe producirse en nuestras sociedades para impulsar los derechos de los niños es alejarse de una visión que relega las condiciones que permitirían el acceso a los derechos y el ejercicio de ellos a la esfera privada, ya sea dentro de los hogares y las familias o el mercado. Estos ámbitos forman parte de la producción de bienestar de la infancia, pero no son ellos los que deben ser garantes y arquitectos de los derechos de esta, ya que dicho rol descansa fundamentalmente en el Estado y sus políticas públicas.

A. LA INVERSIÓN EN LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA INFANTIL ES ESTRATÉGICA PARA EL DESARROLLO DE LOS PAÍSES

En el artículo 4 de la CDN se establece que los Estados adoptarán las medidas necesarias para garantizar los derechos económicos, sociales y culturales de los menores de 18 años hasta el máximo de los recursos de que dispongan, y cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional. Asimismo, como lo indica Morlachetti (2010), cualquier regresión constituiría a priori una violación del principio de "realización progresiva", presente en el Pacto Internacional de Derechos Económicos,

Sociales y Culturales, por lo que se debería evitar retrocesos en las asignaciones presupuestarias destinadas al cumplimiento de los programas y políticas destinadas a la superación de la pobreza infantil³.

Las privaciones que coartan el presente de niñas, niños y adolescentes en América Latina y el Caribe, las agudas diferencias en los niveles de satisfacción de sus derechos y el análisis regional realizado en este documento, indican que existen varios caminos para abordar la pobreza infantil. Esto depende del diagnóstico de las necesidades y oportunidades que presentan las distintas realidades nacionales. Si bien todos los países demandan mayor inversión para la niñez –y es necesario fomentar un mayor gasto social, tanto del porcentaje del PIB como del porcentaje del gasto público total y per cápita, que garantice el acceso, la calidad y eficiencia de los servicios públicos necesarios para el bienestar de niños, niñas y adolescentes–, las condiciones generales de pobreza y crecimiento económico en que se encuentran, como contexto y factor interactuante de la pobreza infantil, permite plantear algunas consideraciones.

En los países con más altos niveles de PIB per cápita en la región –y que presentan, en consecuencia, mayor capacidad para financiar la política pública orientada a la protección de la infancia– el combate a la pobreza infantil exige, para registrar mayores avances en su reducción, sumar a los recursos que se destinan a los programas una voluntad política decidida expresada en una prioridad fiscal del gasto social, el diseño de programas integrales y el desarrollo de instrumentos de política sectorial adecuados, que establezcan un entorno protector de los derechos de la infancia y desactiven de manera definitiva los mecanismos de reproducción de la pobreza. En este sentido, aumentar de forma sostenida la inversión social en la infancia es un instrumento de implementación de derechos y, por lo tanto, de desarrollo. Asimismo, el éxito de los países en el cumplimiento de los derechos de los niños no necesariamente va acompañado de mayor crecimiento económico, si bien este resulta vital, es fundamental la decisión sostenida de invertir en servicios sociales básicos.

En países de ingresos medios, el enfrentamiento de la pobreza infantil demanda la movilización de mayores recursos y, en muchas ocasiones, el rediseño de las políticas de lucha contra la pobreza para orientarlas decididamente hacia la infancia, ya que la población vulnerable es numerosa y la posibilidad de mantener la cadena de reproducción intergeneracional de la pobreza es alta. En este sentido, se necesita

en este, así como en los otros casos, identificar el gasto social que se realiza en infancia en comparación con otros grupos beneficiarios sin plantear en el análisis un conflicto intergeneracional de la distribución del gasto, teniendo en cuenta los cambios demográficos en curso.

En los países con mayor pobreza infantil, su reducción requiere ingentes recursos para financiar acciones en las distintas áreas donde se presentan las privaciones. Al respecto, se necesita una clara reorientación de la inversión social hacia áreas con más efectos progresivos como salud, educación e infraestructura (agua y saneamiento, tendido eléctrico y telefonía, entre otros). Las limitaciones recaudatorias actuales y la urgencia de intervención, demandan el uso de mecanismos de financiamiento multilateral y la movilización de la cooperación internacional, así como la alianza entre el sector público y el privado. Asimismo, sería importante cuantificar el costo –acumulado y progresivo– de no invertir recursos suficientes y adecuados en servicios sociales para la infancia, de modo de redireccionar y priorizar los recursos disponibles.

Las propuestas planteadas obedecen también a la gran heterogeneidad de los niveles de pobreza infantil de un país a otro. Como se ha visto en los capítulos anteriores, en países como el Estado Plurinacional de Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras y el Perú, más de dos tercios de los niños son pobres; por el contrario en países como Chile, Costa Rica y el Uruguay menos de uno de cada cuatro niños sufre la privación grave o moderada de al menos uno de sus derechos fundamentales. Sin embargo, en todos ellos, la situación de los niños de zonas rurales e indígenas es más deficitaria.

La escasa preocupación de las autoridades nacionales hacia los habitantes de zonas rurales, unida a los mayores volúmenes de recursos necesarios para proveer los servicios básicos respecto de las zonas urbanas, donde las grandes concentraciones poblacionales facilitan inversiones mucho más eficientes en términos de la cantidad de población atendida, requiere de un llamado de atención. Esto porque los procesos de exclusión tienen su expresión más grave en el hecho de que los Estados priorizan su actuación en aquellas poblaciones con mayor capacidad real o potencial para ejercer presión en favor de sus intereses, dejando muchas veces de lado grandes grupos sociales que por su dispersión, desconocimiento de sus derechos o rasgos culturales, no logran influir en la política pública. Al respecto, la lucha contra la pobreza, y sobre todo la pobreza infantil, necesita un enfoque contrario, es decir, la priorización de la inversión social en los grupos sociales más postergados, sin voz y sin

³ Este mismo autor indica que a menudo se ha tratado de argumentar que la frase “obligación progresiva y hasta el máximo de los recursos que disponga”, que establece el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, significa que una vez que un Estado haya alcanzado un determinado nivel de desarrollo económico deben hacerse efectivos los derechos proclamados en el Pacto. Pero el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su Observación N° 3, sostiene que esa no es la intención de la cláusula, por el contrario, el Pacto obliga a todos los Estados Parte, independiente de su nivel de riqueza nacional, a avanzar de inmediato y lo más rápidamente posible hacia la efectividad de los DESC y hacia su ejercicio sin discriminación (Morlachetti, 2010).

capacidad de ejercicio efectivo de la ciudadanía política y social. Entre los grupos más postergados se encuentran precisamente los habitantes de zonas rurales, los que pertenecen a minorías étnicas, los que tienen menor educación y peores empleos, los pobres y, entre estos, los niños.

Los niños pertenecientes a pueblos originarios o afrodescendientes deben ser sujetos de una política pública que considere los factores generales asociados a la pobreza infantil y promueva acciones afirmativas que favorezcan en mayor medida su inclusión en los circuitos virtuosos del desarrollo social: acceso preferencial a los sistemas de salud, integración de las prácticas ancestrales compatibles en la prestación de estos servicios, adaptación del currículo educativo a sus culturas, incentivos adicionales y becas para la retención escolar y representación en los gobiernos locales, entre otras acciones.

Si bien se necesita mayor inversión en todas las etapas de la niñez y la adolescencia, la rentabilidad de la inversión en la primera infancia es mayor que el retorno de inversiones realizadas con posterioridad, puesto que con mejores resultados en esa etapa de la vida serán mayores los logros educacionales, el estado de la salud y la inserción futura en el mercado laboral. Además siempre resulta más costoso e incierto invertir en recuperar oportunidades perdidas que hacerlo en programas preventivos. En muchos países los niños pequeños no reciben las prestaciones adecuadas, porque se considera su cuidado como un asunto familiar, privado y femenino, más que como una responsabilidad social y pública. Fortalecer los programas de desarrollo de la primera infancia y darles un carácter universal, redundará en una mayor igualdad de oportunidades a la vez que sería un factor de reducción de la desigualdad presente y futura.

Entre los desafíos de política social que se derivan de lo expuesto está el de construir sistemas de protección social de carácter más solidario, que no solo impliquen redistribución de recursos entre quienes pueden hacer aportes a estos (trabajadores formales o sistemas de aseguramiento de mercado), sino que deben tender a la universalidad, es decir, tener como beneficiarios a los que quedan fuera del circuito productivo más dinámico y estable. Por otra parte, junto con la mejoría de los mecanismos de selección para hacer más eficientes y efectivos los programas de lucha contra la pobreza, es necesario mejorar los sistemas de información para mejorar los mecanismos de detección y localización de las familias y los niños pobres.

La integración espacial de las políticas también surge como un aspecto central para los lineamientos y metas universales dirigidas a todo

el territorio de un país, considerando la pertinencia de los objetivos y de las inversiones de acuerdo a las particularidades regionales, locales y comunales donde las privaciones y la falta de derechos de la infancia son más extendidas y profundas.

La inversión en la infancia no solo es una preocupación del presente que responde a un imperativo ético vinculado al cumplimiento de los derechos del niño, sino que también es un tema de futuro y estratégico para el desarrollo de los países. Las decisiones de política deben orientarse a que todas las acciones que se adopten impidan que otra generación de niños y niñas latinoamericanos y caribeños padezcan el flagelo de la pobreza y vean truncadas sus oportunidades. De ser así, no solo se estará asistiendo a una injusticia inaceptable, sino que se estará hipotecando el desarrollo de estas sociedades, ya que dada la baja fecundidad y el envejecimiento de la población el sacrificio de cada niño y su porvenir representa una proporción mayor de la futura población activa.

Junto con aumentar el gasto social en la infancia, las políticas públicas deben fortalecer mecanismos de seguimiento y evaluación de resultados y la rendición de cuentas a todos los niveles de la administración de gobierno, para garantizar que dicha inversión tenga un efecto positivo en la vida y en el ejercicio de derechos de los niños, niñas y adolescentes.

B. LA SUPERACIÓN DE LAS PRIVACIONES Y LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El enfoque de derechos se dirige a fortalecer la institucionalidad de las políticas sociales (Pautassi, 2009), en este sentido, actualmente las descoordinaciones sectoriales y territoriales en las políticas públicas de infancia en los países de la región conducen a plantear la importancia de establecer sinergias e interrelaciones efectivas entre las distintas áreas de la intervención estatal. Sin embargo, continúa siendo importante identificar en los distintos sectores aquellos objetivos de política que permitan otorgar un apoyo temprano y oportuno, garantizando el ejercicio de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

El enfoque de la pobreza infantil utilizado en este documento –que reconoce en los mecanismos internacionales de derechos humanos, como la Convención sobre los Derechos del Niño, un marco conceptual capaz de otorgar referentes para el desarrollo de los países– sugiere que las intervenciones integrales tienen que ir más allá de la nutrición, la salud y la educación. Además se debe atender el acceso a servicios básicos como el agua potable, adecuados sistemas de eliminación de desechos y acceso a electricidad y medios de comunicación. El cumplimiento de tales derechos supone reafirmar el compromiso de

Recuadro VII.1**ANÁLISIS Y MEDICIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL EN FAVOR DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA EN EL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA**

En 2008 el gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) hicieron un estudio en que se analizó en detalle el gasto público social destinado a la infancia y la adolescencia, desagregándolo de forma pormenorizada según su composición, rubro –educación, salud, vivienda, servicios básicos y protección social– y su distribución en los niveles subnacionales. En dicho estudio se permitió retratar la distribución y evolución de los flujos de recursos públicos hacia dicho grupo poblacional en el marco del proceso de descentralización iniciado con la Ley de participación popular (1994) y la Ley de descentralización administrativa (1995). El gasto público social fue definido como las erogaciones realizadas por el Sector Público No Financiero (SPNF) destinadas a promover el uso y acceso a educación, salud, vivienda, servicios básicos y protección social. Por otra parte, los montos orientados a la provisión de bienes y servicios para la población de 0 a 17 años fueron reagrupados según el sector –principalmente salud y educación–, distintos programas específicos –desayuno escolar, Seguro Universal Materno Infantil (SUMI) y el Programa Nacional de Atención a Niños y Niñas Menores de Seis Años (PAN), entre otros– y ciertas funciones del sector vivienda y servicios básicos –agua potable, ordenamiento de aguas y alcantarillado, y baños y letrinas.

Entre los principales hallazgos se encuentra la preponderancia de la educación por sobre otros sectores (65% del gasto social total era destinado a la educación de dicho grupo etario), así

como un aumento de este en todos los sectores con excepción del sector protección social, durante el período 2000 a 2005. En cuanto a su distribución territorial, el nivel departamental protagonizaba el gasto en educación y salud por su responsabilidad de canalizar el pago de recursos humanos a dichos sectores, así como el de protección social, mientras que las municipalidades encabezaban el gasto correspondiente al sector vivienda y servicios básicos. En lo referente a sus funciones, el gasto en educación escolarizada primaria y secundaria era predominante, mientras que en el sector salud destacó la importancia del SUMI y, en el sector protección social, el PAN, las asignaciones familiares correspondientes a prestaciones pagadas a trabajadores por concepto de natalidad y lactancia, y otros programas de nutrición. Finalmente en el estudio se relevó la preponderancia del pago de sueldos y salarios en los sectores educación y salud (82,3% y 72% respectivamente), del gasto de capital en el sector vivienda y servicios básicos (85%) y de los subsidios de natalidad y lactancia y gasto de alimentación para el sector protección social (76%).

Entre las principales recomendaciones del estudio se encuentran:

- i) dar mayor relevancia al sector protección social en términos de recursos y de una política única que fije lineamientos y objetivos;
- ii) homogeneizar el registro del gasto en todos los niveles administrativos para lograr una mayor desagregación geográfica de la información; y
- iii) mejorar la cobertura y calidad de los servicios sociales públicos en todos los niveles.

Fuente: Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas del Ministerio de Planificación del Desarrollo (UDAPE) y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Bolivia. Inversión social en la niñez y la adolescencia: un análisis del gasto público social en niveles subnacionales, La Paz, 2008.

enfrentar los rezagos y privaciones que les impiden a los niños, niñas y adolescentes incorporarse adecuadamente a la vida activa como ciudadanos plenos y que los llevan a constituirse en un mecanismo de transmisión a las futuras generaciones de las desigualdades y la pobreza. En este sentido, es importante identificar y definir el organismo gubernamental garante o responsable, así como otros organismos gubernamentales y no gubernamentales que están involucrados con la protección y el cumplimiento del derecho en consideración, por ejemplo, el Ministerio de Educación para el derecho a la educación, y así sucesivamente para los derechos a la salud, al saneamiento, al agua potable, a la nutrición, a la vivienda digna y a la información.

Las intervenciones sectoriales deben ser articuladas bajo un enfoque común y una visión integral del fenómeno de la pobreza. Al respecto, es preciso estar conscientes de que las intervenciones para

mejorar la calidad de vida de los niños también implican mejorar la calidad de vida de todos los integrantes de la familia. Asimismo, es preciso reconocer que la sola intervención sectorial, si bien puede reducir la privación en un área de la pobreza infantil, no necesariamente asegura el cumplimiento de los restantes derechos fundamentales de los niños, y que en el marco de la cultura de la pobreza, los niños, niñas y adolescentes también suelen ser vulnerados en derechos no considerados en las medidas de pobreza, como la explotación infantil o la violencia física y psicológica. Por ello, la integralidad de las acciones de lucha contra la pobreza infantil no solo refiere a la actuación coordinada de los Estados en distintas políticas y programas de carácter sectorial, sino también a que las intervenciones deben considerar aspectos psicosociales, en especial garantizar que en las familias y en la sociedad en su conjunto se desarrolle una cultura de reconocimiento y respeto a los derechos de los niños.

1. Los derechos a la alimentación y a la salud

El cumplimiento del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio –erradicar la pobreza extrema y el hambre– debe constituirse en un mecanismo concreto para que los países de la región aseguren a sus niños, niñas y adolescentes el cumplimiento de su derecho a la alimentación y a una buena nutrición⁴. Asimismo, el Objetivo cuarto –referido a la reducción de la mortalidad infantil– se encuentra fuertemente vinculado al anterior, ya que un porcentaje importante de las muertes en la niñez están relacionadas con problemas de desnutrición (Pelletier y otros, 1995), al mismo tiempo que esta se constituye en uno de los principales factores de morbilidad en la infancia.

El origen multicausal de la desnutrición infantil y la gravedad de sus consecuencias, conducen a sostener que las políticas y programas de seguridad alimentaria y nutricional deben ser políticas de Estado, con una visión integral y de largo plazo (Martínez y Fernández, 2006a), además de formar parte central de las políticas de infancia. Una nutrición saludable en la niñez está muy relacionada con la calidad de la inversión y gestión de los servicios de educación y salud, así como con políticas de desarrollo productivo y comercial. Al ser los factores que inciden en la nutrición y en la salud de distinta índole –culturales, económicos, sociales y de accesibilidad–, las acciones deben ser simultáneas, integrales y multisectoriales.

En vista de su importancia para el desarrollo infantil y el alto costo de la alimentación suplementaria, una medida inicial es promover en los servicios de salud la lactancia materna, asegurando siempre el apoyo necesario a las mujeres para la alimentación temprana de sus hijos e hijas como una opción que contribuye a una buena nutrición del lactante y a la estimulación y al apego emocional. Para ello, es necesario facilitar las condiciones apropiadas para las mujeres trabajadoras, formales e informales, con hijos de 0 a 6 meses que desean ejercer la lactancia, garantizando sus derechos laborales y de maternidad, así como para las madres adolescentes a las que se les debe respetar su derecho a la educación.

La pobreza en los hogares condiciona el acceso a un consumo variado y equilibrado de alimentos con nutrientes básicos, que contengan energía, proteínas, grasas, vitaminas y minerales necesarios para el desarrollo de los niños. Por este motivo, se necesita no solo mantener sino mejorar los programas de fortificación de alimentos con micronutrientes, así como proveer y promover el consumo

de suplementos alimentarios para niños lactantes y sus madres y aquellos en edad preescolar. También es necesario valorar y expandir las prácticas alimentarias basadas en productos originarios y tradicionales, con alto contenido nutricional, tomando en cuenta la diversidad cultural y étnica en los países.

Los niños y niñas dependen de terceros para su alimentación, cuidado y crecimiento. Promover e incentivar la activa participación de los varones en el cuidado de los niños favorecería en cantidad y calidad dicho cuidado. Desarrollar servicios de cuidado estatales que apoyen a las familias en este trabajo constituye, en sociedades donde las mujeres se incorporan cada vez más al mercado laboral, una acción ineludible. En este sentido, es importante fortalecer las acciones de prevención por medio de programas de información, educación alimentario-nutricional y comunicación respecto del cuidado infantil, la higiene, la desparasitación, la alimentación saludable, la manipulación y la conservación de alimentos, dirigidos a adultos –varones y mujeres– a cargo de menores de edad. Proporcionar alimentación escolar para todos los niños y niñas, utilizando cuando sea posible, redes locales de producción de alimentos, contribuirá a que las instituciones educativas y de cuidado infantil cumplan también un papel para una buena nutrición de la infancia.

La agricultura de subsistencia tiene un peso significativo en la alimentación de gran parte de los niños que viven en zonas rurales. De este modo, se necesita facilitar a las familias de zonas rurales, en particular a aquellas pertenecientes a pueblos indígenas, el acceso a activos productivos relacionados con la tierra, el riego, el equipamiento y el financiamiento, junto con programas de mejoramiento de suelos, manejo del agua y almacenamiento a fin de aumentar y diversificar la producción.

Las crisis internacionales, como la de los precios de los alimentos y la financiera que han afectado al mundo y a la región los últimos años, conducen a reafirmar los efectos de la internacionalización de las economías sobre los ámbitos nacionales y locales, así como sobre los hogares y sus miembros. Además de la necesidad de promover mayores avances en los acuerdos comerciales relacionados con productos alimenticios, en especial respecto de los subsidios y otros mecanismos de protección de países desarrollados, que suelen limitar la competitividad de los pequeños productores rurales de los países de la región, normalmente más vulnerables, así como la autonomía de la oferta alimentaria.

⁴ El comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en 1999 definió el derecho a una alimentación adecuada estableciendo que este se ejerce “cuando todo hombre, mujer, niño o niña, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada y a los medios para obtenerla” (Observación General N° 12).

La desnutrición infantil conlleva en los países de la región importantes costos económicos directos asociados a los gastos por tratamientos, que debe asumir el sector salud y también las familias, como indirectos relacionados con la ineficiencia en los procesos educativos y con una menor productividad –individual y agregada– y, en consecuencia, un menor crecimiento económico (Martínez y Fernández, 2006b).

El reconocimiento del derecho a la salud, formulado como la protección al más alto nivel posible de salud física y mental, se encuentra en todas las legislaciones generales de niñez y adolescencia de la región⁵. Una apropiada atención de salud que permita dar respuesta a las necesidades actuales y prevenir posibles enfermedades es el mecanismo más directo para garantizar desde el Estado el derecho a la salud de los niños. Para ello, se necesita superar el fuerte modelo biomédico presente en las prestaciones que se otorgan a niños, niñas y adolescentes, para dar paso a servicios enfocados al desarrollo integral y prevenir riesgos. Estos servicios deberán, asimismo, estar atentos a la emergencia de nuevos problemas como la malnutrición por exceso que lleva a la obesidad infantil y problemas de salud mental, así como tener la capacidad de detectar y solucionar déficits en su desarrollo psicosocial.

2. Los derechos al agua, al saneamiento y a una vivienda digna

Las condiciones de acceso al agua potable y al saneamiento afectan decididamente la salud y bienestar de los niños, niñas y adolescentes. La higiene medioambiental se constituye en el entorno cotidiano donde se juega gran parte de la experiencia de la pobreza. En América Latina y el Caribe, si bien hay varios países que presentan indicadores globales que reflejan un amplio acceso de la población a estos servicios, existen desigualdades en este ámbito que obligan a mantenerse alerta. La heterogeneidad de situaciones muestra que el suministro de agua potable es más extendido en las áreas urbanas que en las rurales, que los servicios excluyen a parte importante de los habitantes de poblados rurales y zonas pobres periurbanas, o que muchas veces son intermitentes y de mala calidad. Los servicios de alcantarillado son aun menos extendidos y el tratamiento de aguas servidas es poco generalizado.

Están ampliamente documentadas las consecuencias de esta situación sobre la salud, la desnutrición y la mortalidad infantil, más aún cuando se presentan de manera simultánea las dificultades de acceso al agua potable y al alcantarillado. Crecer en un entorno saludable es decisivo para los niños y niñas entre 0 y 5 años de edad, puesto que

es la etapa de mayores riesgos vinculados a enfermedades infecto-contagiosas, deshidratación, desnutrición y mortalidad por diarreas. Además el efecto acumulativo conlleva a que aparezcan secuelas en limitaciones cognitivas y bajos rendimientos educacionales en esta y las siguientes etapas de la infancia y la adolescencia (Hopenhayn y Espindola, 2007).

La expansión de los servicios de agua y saneamiento debe ser acompañada con el logro de la calidad, resolviendo también las tensiones que se producen ante su creciente descentralización y privatización en la región y la demanda de una cobertura universal garantizada desde el Estado. La poca rentabilidad a corto plazo, atribuida a la instalación de conexiones en zonas urbanas deficitarias y áreas rurales dispersas, debería ser contrarrestada por las evidencias que indican que alcanzar la meta 7 sobre el agua y el saneamiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, clave para superar la pobreza y las enfermedades en los países, reduciría los costos de la atención de salud, incrementaría la asistencia de los niños a las escuelas a la vez que aumentaría la productividad de los mayores y de ellos mismos en su vida adulta⁶.

La privación de carácter moderado, según la metodología de medición de este informe, en relación con las características de acceso al agua potable, saneamiento y vivienda contribuye de manera importante a que en países donde la pobreza infantil extrema es baja, la pobreza infantil total aumente considerablemente. Sin duda este es un llamado de atención a la integralidad de las políticas en este ámbito y a no obviar estas dimensiones en las políticas de superación de la pobreza.

En la región la infraestructura comunitaria en los barrios más pobres y en las zonas rurales es insuficiente para los niños y las niñas, y los servicios locales a los que concurren tampoco suelen estar adaptados a sus necesidades. Este déficit se acompaña de la necesidad de fortalecer la política pública de vivienda también en estas áreas.

El derecho a una vivienda adecuada se podría definir según la Observación General N° 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, como el derecho de toda persona a acceder y mantener un hogar y una comunidad seguros en que pueda vivir en paz y dignidad. Este derecho encuentra un reconocimiento expreso solo en algunos códigos y leyes de protección integral a la infancia –la Argentina, Colombia, el Ecuador, Nicaragua y el

⁵ En el contexto regional, destaca el Código de la Infancia y la Adolescencia de Colombia que establece un cronograma progresivo de cumplimiento al año 2010 mediante la creación e implementación del sistema de salud integral para la infancia y la adolescencia. Además establece una multa de hasta 50 salarios mínimos para las autoridades o personas que omitan la atención médica de los menores de edad (Moriachetti, 2010).

⁶ La meta consiste en “Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento”.

Uruguay– (Morlachetti, 2010), lo que indica que aún no se visualiza en la región como un derecho de los niños, niñas y adolescentes, y que su privación, vinculada a la materialidad y a la habitabilidad de las viviendas, no es considerada una preocupación de las políticas de infancia.

La vivienda es un activo muy importante para la superación de la pobreza, por lo que no solo se hace necesario favorecer los mecanismos de ahorro de las familias, fomentando su financiamiento público o privado, sino también desarrollar programas de viviendas sociales que cumplan con las normas mínimas en cuanto a materiales, pero también en lo relativo a los espacios interiores y comunitarios. Actualmente, en la región se destina alrededor del 1% del PIB en gasto público a vivienda y saneamiento (CEPAL, 2007a), y a lo largo de las últimas décadas se ha mantenido estable. Ante las restricciones de recursos fiscales que enfrentan la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, la implementación de políticas de mejoramiento de la vivienda de carácter masivo debe considerar mecanismos innovadores para aumentar su eficiencia, entre los que se cuentan el desarrollo de programas de autoconstrucción, construcción comunitaria y construcción progresiva, entre otros.

En la región, las viviendas rurales, de los tugurios y de los barrios más pobres en las ciudades muestran realidades complejas de habitabilidad para los menores, vinculadas principalmente al hacinamiento que hace que los lugares que ellos ocupan sean compartidos por otras personas y por diversas actividades. Las políticas habitacionales en estos sectores deben suponer un mínimo espacial que permita prevenir los problemas que produce o potencia el hacinamiento como el abuso sexual y la violencia, entre otros. Si se considera que la mayoría de los niños, niñas y adolescentes pasan gran parte de su tiempo en el hogar, una buena vivienda para ellos es aquella que facilita la vida de los miembros del hogar y que les otorga privacidad, seguridad, sanidad y espacios adecuados para que puedan estudiar y jugar.

3. Los derechos a la educación y a la información

El derecho a la educación es ampliamente reconocido en todas las legislaciones nacionales de la región; en la mayoría de los casos la educación básica es obligatoria y gratuita, lo que en algunos países se está extendiendo también a la enseñanza media. Para el cumplimiento de este derecho, se requiere garantizar la disponibilidad de instituciones educativas y sobre todo la accesibilidad física, económica y sin discriminaciones, así como fortalecer los procesos de reforma que reestructuren de manera orgánica el sistema educativo, aumenten la eficiencia en el uso de recursos y mejoren la infraestructura en un contexto de progresiva masificación de la educación. Además, se impone el deber de innovar de forma significativa los modelos

educativos, desde los métodos de aprendizaje y los contenidos hasta el compromiso de los diversos actores en la vida escolar, dando voz y participación a los niños, niñas y adolescentes.

En el cruce entre las necesidades de educación y las necesidades de cuidado de los niños más pequeños, se requiere expandir el acceso a la educación preescolar puesto que aquellos que asisten tienden, entre otras ganancias, a alcanzar mejores resultados en la escuela primaria. A la vez, hay que estar alerta frente al hecho que en estudios regionales (CEPAL y OIJ, 2009) se muestra que la educación primaria no es condición suficiente para la reducción de la pobreza, la promoción de la equidad y el pleno desarrollo del capital humano, por lo que en la actualidad la conclusión de la enseñanza secundaria es esencial para aumentar las oportunidades futuras y superar la pobreza de los adolescentes y jóvenes, constituyéndose en el piso mínimo.

El éxito de la educación y la retención en el sistema escolar depende en gran parte de los profesores, por ello es importante garantizar que los docentes tengan formación postsecundaria para que adquieran las herramientas pedagógicas necesarias, que sus salarios sean suficientes y percibidos como tales, que no requieran ejercer otros empleos y que sientan que sus habilidades y métodos de trabajo efectivamente influyen en la adquisición de competencias de sus alumnos. Además, es indispensable que los estudiantes no sean agrupados según características particulares –segregación educativa–, que sus padres se involucren en las labores de la escuela, que se cree un clima de aula respetuoso y se mantengan relaciones armónicas entre los educandos, y que utilicen más tiempo para leer por placer y desarrollen una actitud más favorable a la lectura, al tiempo que dispongan de materiales más variados (UNESCO y OREALC, 2004 a y b).

Por otra parte, es relevante considerar que el alto grado de segregación escolar no solo reproduce las brechas educativas entre los niños que tienen mayores posibilidades de acceso al bienestar y quienes no lo tienen, sino que también origina sentidos de pertenencia e integración social en los microcosmos escolares, pero, a la vez, siembra la semilla para los altos grados de estratificación y polarización socioeconómica que viven las sociedades latinoamericanas (Gasparini y Molina, 2006). En este sentido, la escuela puede activar procesos de construcción de subculturas e identidades sociales muy diferenciadas desde la niñez, muchas veces opuestas entre sí, que minan el sentido de pertenencia a una sociedad común y, en definitiva, ponen trabas para la construcción de un nuevo contrato social (CEPAL, AECID y SEGIB, 2007).

Frente a la pobreza y la desigualdad en la región, es crucial alcanzar un piso común que iguale los puntos de partida. Para ello,

es importante diseñar políticas de acción positiva, pertinentes y temporales, hasta que se alcancen las metas establecidas. En este marco, se requiere entre otras medidas, fortalecer el acceso y la atención de niños y niñas con necesidades educativas especiales, que las escuelas establecidas en territorios con alta población indígena dispongan de educación bilingüe, que las niñas y adolescentes no se vean obligadas a abandonar la escuela por el trabajo doméstico y de cuidado en sus hogares y que los niños, niñas y adolescentes no tengan la necesidad de salir del sistema escolar para trabajar de forma remunerada.

Debe tenerse presente que la educación es un derecho humano fundamental y, por tanto, debe ayudar al desarrollo integral de los niños. No debe abordarse con fines instrumentales o simplemente como preparación del individuo para el sistema productivo. En este contexto, el derecho a la educación está en los primeros años de vida vinculado al derecho al cuidado, por lo que no hay que obviar la educación preescolar y los servicios de cuidado infantil que presentan importantísimos déficits en los países de la región. Es imperioso dar los pasos necesarios para universalizar la educación de 3 a 6 años de edad y fortalecer los servicios de 0 a 2 años, privilegiando a niños y niñas pertenecientes a hogares pobres.

El acceso a útiles y textos escolares de forma gratuita o subvencionada, así como a la alimentación en las escuelas (desayunos y almuerzos) contribuye de manera decisiva a que los niños pertenecientes a los hogares más pobres o alejados de los centros educacionales puedan ejercer efectivamente su derecho a la educación. La escolaridad y las políticas de expansión de la educación inicial permiten proteger a los niños y darles alimento, a la vez que liberan tiempo y carga de cuidado para las mujeres, lo que les permite acceder al mercado laboral y aumentar los ingresos, y así contribuir a la superación de la pobreza de los hogares.

A pesar de la amplia cobertura de educación primaria en la región, los sistemas muestran fuertes inequidades en el acceso y disfrute de una educación de calidad. También los estudios secundarios, sobre todo el segundo tramo, siguen siendo una barrera casi infranqueable para los niños y las niñas pobres, incluso la obligatoriedad impuesta en algunos países no ha presentado un estímulo suficiente para aumentar la inversión y la oferta física y de docentes (Cortés y Giacometti, 2010), cuando las posibilidades de acceder al bienestar cuando adultos implica, como mínimo, la necesidad de completar el ciclo secundario (CEPAL, 1994). En este sentido, a nivel legislativo, se necesitan normas claras que acompañen la declaración de la educación como un derecho con medidas efectivas para que las autoridades responsables den cuenta de las acciones concretadas para la provisión de servicios, contenidos y metodologías de calidad.

La educación es un proceso de aprendizaje a lo largo de toda la vida, que incluye elementos provenientes de sistemas de aprendizaje escolarizado, no escolarizado e informal. Estos deben confluír para fomentar la práctica de valores, las artes, las ciencias y la técnica, la interculturalidad, el respeto a las culturas étnicas y el acceso generalizado a las nuevas tecnologías. Al mismo tiempo, dichos sistemas deben promover en los educandos la vocación por la democracia, los derechos humanos, la paz, la libertad, la solidaridad, la aceptación de la diversidad, la tolerancia y la equidad de género (CEPAL y OIJ, 2004 y 2009).

Por otra parte, existe consenso en que cualquier proceso educativo se ve fortalecido por el acceso a tecnologías de información que garanticen conectividad y comunicación a los niños. En este sentido, los indicadores considerados en el estudio (tenencia en el hogar de radio, televisión y teléfono y acceso a electricidad), son básicos para poder llegar a acceder y utilizar las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones que son en la actualidad instrumentos cruciales para la formación del capital humano, así como para el desarrollo productivo de los países. Este acceso constituye otra de las metas comprendidas en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (meta 8F), y es una expresión de las oportunidades de interacción e integración social que pueden alcanzar los niños, niñas y adolescentes.

La brecha digital que caracteriza a la región se suma a las desigualdades –territoriales y socioeconómicas– existentes en la cobertura y penetración de la electrificación (ya sea por red pública, generador o energía solar) y la telefonía fija y móvil, lo que afecta directamente el desarrollo de la población infantil que vive en situación de pobreza, e incluso acentúa dichas desigualdades contribuyendo a la reproducción de la exclusión social para un número importante de personas.

Plantearse la *e-igualdad* –mediante políticas para la sociedad de la información– en el acceso, calidad y uso de las tecnologías disponibles conlleva no solo analizar la penetración de los sistemas de telefonía y del uso de Internet o la cantidad de niños por computador en las escuelas, sino también volver la mirada a políticas públicas de infraestructura y comunicación y sus efectos sobre el bienestar de los hogares y su contribución a la superación de la pobreza. Las altas dificultades cotidianas de no contar con electricidad en el hogar, el aislamiento informativo que implica no tener radio o televisión en un mundo global y los obstáculos para la comunicación de las familias con el exterior al no poseer teléfonos, no solo los aparatos sino tampoco líneas o señales en el lugar de residencia, son claros indicios de las carencias y privaciones que afectan a los niños, niñas y adolescentes pobres. Estos son actores ausentes, y al parecer no convocados, a la llamada revolución digital que evidentemente

puede conducir a una mayor inclusión social y a la universalización de los derechos, o por el contrario, a sociedades más polarizadas y fragmentadas (Kaztman, 2010).

C. EL DERECHO A VIVIR Y A CRECER EN UN HOGAR QUE SATISFAGA LAS NECESIDADES DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

Las propuestas planteadas en los puntos anteriores, indican que es posible superar la extrema pobreza infantil con acciones que se dirijan al cumplimiento de los derechos de la infancia y no solo a mejorar el ingreso de los hogares. Esta mirada ofrece señales estratégicas para diseñar políticas públicas en la medida que es posible observar que se presentan diferencias significativas cuando algunos países, a pesar de crecer económicamente, no disminuyen la pobreza infantil por falta de inversión en infraestructura sanitaria, salud o vivienda. De este modo, al analizar la pobreza infantil y la pobreza de los hogares donde viven los niños, niñas y adolescentes, implica considerar no solo los ingresos y el presupuesto familiar, sino también la inversión y el presupuesto público destinado a cumplir con los derechos sociales de la infancia. El enfoque utilizado constata que superar la pobreza infantil supone que las acciones dirigidas a mejorar el ingreso de los hogares respondan a un rediseño de la política de lucha contra la pobreza, que genere empleo para los adultos a cargo del cuidado de los niños y que constituya sistemas solidarios de promoción y protección social, favoreciendo, a su vez, mecanismos de transferencias monetarias que se rijan por el principio del interés superior del niño, es decir, garanticen que los beneficiarios primordiales de tales recursos sean efectivamente los menores de 18 años de edad.

La generación de ingresos por parte de los adultos responsables es condición fundamental para el crecimiento, desarrollo y bienestar de los niños, niñas y adolescentes. El trabajo del padre, de la madre o de ambos es la principal fuente de ingresos en los hogares. Pero si se tiene en cuenta que en América Latina y el Caribe se observa una sostenida expansión del hogar monoparental con jefatura femenina, a la vez que persiste una importante discriminación y segmentación de género en el mercado laboral y que los hogares biparentales con hijos pequeños tienen menores posibilidades para aprovechar las oportunidades que se ofrecen en los períodos de crecimiento y mejoramiento de la situación social, la estructura de riesgo se está concentrando principalmente en las mujeres y los niños. Además, hay que considerar que son los hogares más vulnerables, desde el punto de vista de los ingresos, los que concentran una mayor proporción de menores tanto en las zonas urbanas como en las rurales.

El bienestar de los hogares y de todos sus miembros está vinculado a la existencia en los países de una visión más inclusiva y sustentable

de la protección social y a las posibilidades de producir ingresos suficientes. En este sentido, es necesario superar la idea de que la mirada debe estar dirigida casi exclusivamente a quienes viven en situación de pobreza para proporcionar garantías integrales de protección social al conjunto de la población, considerando a la protección social como un derecho de ciudadanía, y parte constitutiva de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). De este modo, la focalización de los programas de superación de la pobreza en los hogares más pobres y donde más niños se ven afectados, no es más que un importante instrumento de carácter temporal cuyo objetivo es optimizar la distribución de recursos, mejorar la identificación de los riesgos que enfrentan las familias y contribuir al ejercicio de sus derechos, mientras se avanza en el establecimiento de estándares básicos de carácter universal vinculados a un enfoque de derechos en la formulación de políticas públicas.

En este sentido, repensar la política pública sectorial y en especial la destinada a la lucha contra la pobreza es una tarea acuciante, tanto por la magnitud del fenómeno como por su urgencia. El cortar las cadenas de reproducción de la pobreza y la desigualdad requiere acciones decididas, pero bien planificadas, orientadas a poblaciones objetivo donde efectivamente haya efectos positivos. Esto hace necesario no solo mejorar la gestión social (diseño, monitoreo y evaluación de las políticas y programas, y el uso de los respectivos instrumentos), sino visiones integrales que comprendan que el problema de la pobreza infantil es multifacético –y no solo reducido a los ingresos, o a la educación– y sus consecuencias también.

Al respecto las políticas públicas deben orientarse a enfrentar las situaciones de pobreza actual y también a construir sistemas de promoción y protección social que permitan compensar las consecuencias de esta (mala salud, baja educación y autoestima, trabajo informal y bajos ingresos, entre otros) y, por esa vía, aminorar el efecto de los factores que hacen posible su reproducción o resurgimiento.

Desde la perspectiva planteada, las políticas de reducción de la pobreza en la región hacen necesario incorporar una definición y una identificación más amplia, con el objeto de incluir las experiencias de la pobreza en la infancia y abarcar sus distintas dimensiones, así como contemplar la necesidad y los beneficios de invertir en la niñez y la adolescencia para alcanzar el desarrollo de los países.

Por último, tanto los niños en situación de pobreza infantil como los que viven en hogares considerados pobres suelen estar privados de uno de los derechos más importantes en la infancia y que, si bien está establecido en la CDN, suele ser olvidado: el derecho a jugar. El artículo 31 sostiene que todos los niños tienen derecho al descanso y al ocio, a participar en actividades de juego y recreo adecuadas

para su edad y a compartir de manera libre en la vida cultural y las artes. Además los gobiernos deben respetar y fomentar el derecho de los niños, niñas y adolescentes a participar plenamente en la vida cultural y artística y fomentar la provisión de oportunidades de recreación. El cumplimiento de este derecho, por sus características, tiene altos problemas de medición, sin embargo esto no exime su consideración y evaluación.

Se conoce que a las dificultades de no acceder a actividades y espacios de juego y desarrollo cultural que enfrentan los menores en pobreza, se suman las demandas derivadas de las necesidades económicas y familiares que los llevan al trabajo infantil dentro y fuera del hogar que limitan sus posibilidades de vivir como niños y disfrutar la infancia a plenitud. En este sentido, dada la interdependencia e indivisibilidad de los derechos, las políticas de superación de la pobreza monetaria e infantil deben incorporar como aspectos constitutivos políticas culturales y de recreación, puesto que las causas de la pobreza deben ser atacadas con programas que conduzcan al desarrollo y al logro de capacidades y habilidades que permitan la inclusión social, económica y política. Uno de los caminos para ello es el juego, el deporte, el arte y la cultura.

D. LA INFORMACIÓN COMO UN INSTRUMENTO Y UNA OPORTUNIDAD PARA LA POLÍTICA PÚBLICA

La información constituye un elemento clave para garantizar la plena vigencia de los derechos de la infancia y la adolescencia. La Convención sobre los Derechos del Niño reconoce la importancia que tienen la producción y el manejo de información en la promoción del bienestar de los niños y niñas, y explicita claramente la necesidad de recurrir a ella como herramienta básica y fundamental para la resolución de los distintos problemas que los aquejan, entre los que destaca la pobreza. Asimismo, contar con información adecuada, oportuna y confiable respecto de los efectos que poseen las privaciones en la infancia sobre el desarrollo físico, cognitivo y emocional de los niños y sobre el crecimiento económico de los países, permitirá priorizar y darle la urgencia necesaria a las acciones y las inversiones.

Si bien no se puede afirmar que exista una única forma de definir, identificar y medir la pobreza infantil, la propuesta que conlleva este informe contribuye a considerar nuevas alternativas de medición en dimensiones distintas al ingreso, pero que no pretenden sustituirlo sino complementarlo, considerando tanto los aspectos de mercado como los mecanismos públicos de provisión de servicios que contribuirían al ejercicio de los derechos de la infancia. De este modo, se establecen las necesidades de los niños, así como el alcance y la profundidad de la pobreza infantil estudiada de manera diferenciada de la pobreza que experimentan los adultos. El hecho de que hay niños que viven en hogares no pobres desde el punto de vista de los ingresos, pero

que sí lo son desde las dimensiones asociadas a las privaciones de salud, nutrición, educación, vivienda, agua y saneamiento que definen la pobreza infantil, abre toda una serie de consideraciones analíticas y políticas que resulta imprescindible enfrentar. Hay varios aspectos de la metodología utilizada que ameritan ser estudiados con mayor profundidad y que están vinculados, entre otros puntos, a la disponibilidad de información, por ejemplo, las limitaciones de las encuestas de hogares para capturar la desnutrición, las interrelaciones presentes entre las dimensiones consideradas y la determinación de los umbrales teniendo en cuenta las distintas realidades nacionales. Esta contribución deja una serie de interrogantes para ser respondidos en estudios subsiguientes de modo que las comparaciones realizadas alcancen mayor robustez.

En este marco, es prioritario en los países desarrollar información estadística detallada a partir de sistemas de indicadores socioeconómicos que, por una parte, capturen información de los niños y reflejen fielmente la situación de la infancia, y que por otra, midan la incidencia e intensidad de la pobreza infantil de manera multidimensional. Además es necesario sofisticar el análisis de las privaciones materiales y no materiales ligadas a la pobreza en la niñez, incluyendo consideraciones de género y dimensiones relativas al desarrollo emocional y a la dinámica familiar. De este modo, se plantea establecer y fortalecer –según sea el caso– sistemas de información estadística de calidad que se constituyan en un instrumento de política pública de reducción sostenible de la pobreza, y que estén adecuados a las necesidades de los niños en las distintas etapas de su ciclo vital según sexo, pertenencia racial y étnica y lugar de residencia.

Asimismo, como se ha visto en el presente estudio, además de adaptar la metodología de medición de la pobreza a la realidad regional y de cada país, dependiendo de las fuentes de datos disponibles, resulta crucial, por el aporte que significa, la caracterización de los aspectos geográficos relacionados con la pobreza. Esto demanda un análisis de la distribución espacial de este fenómeno para tomar medidas de política que se dirijan particularmente a aquellas comunas, zonas o territorios que muestran mayores privaciones. La información aquí presentada en sus distintas dimensiones y las bases de datos pueden ser útiles como referencia y punto de partida para el monitoreo de avances, estancamientos y retrocesos en la pobreza infantil en niveles subnacionales, nacionales y regionales.

El análisis de las desigualdades territoriales de la pobreza infantil enfrenta dos retos. Uno de ellos es cómo cuantificar las disparidades geográficas a nivel subnacional en la pobreza de los niños y adolescentes, que son percibidas en América Latina y el Caribe, pero que hasta el momento no han sido documentadas de forma sistemática; y el otro es cómo trasladar estos datos a una identificación de las áreas con necesidad de atención prioritaria para enfrentar la pobreza infantil,

con una visión territorial, para diseñar políticas y programas más integrados y eficaces para combatirla.

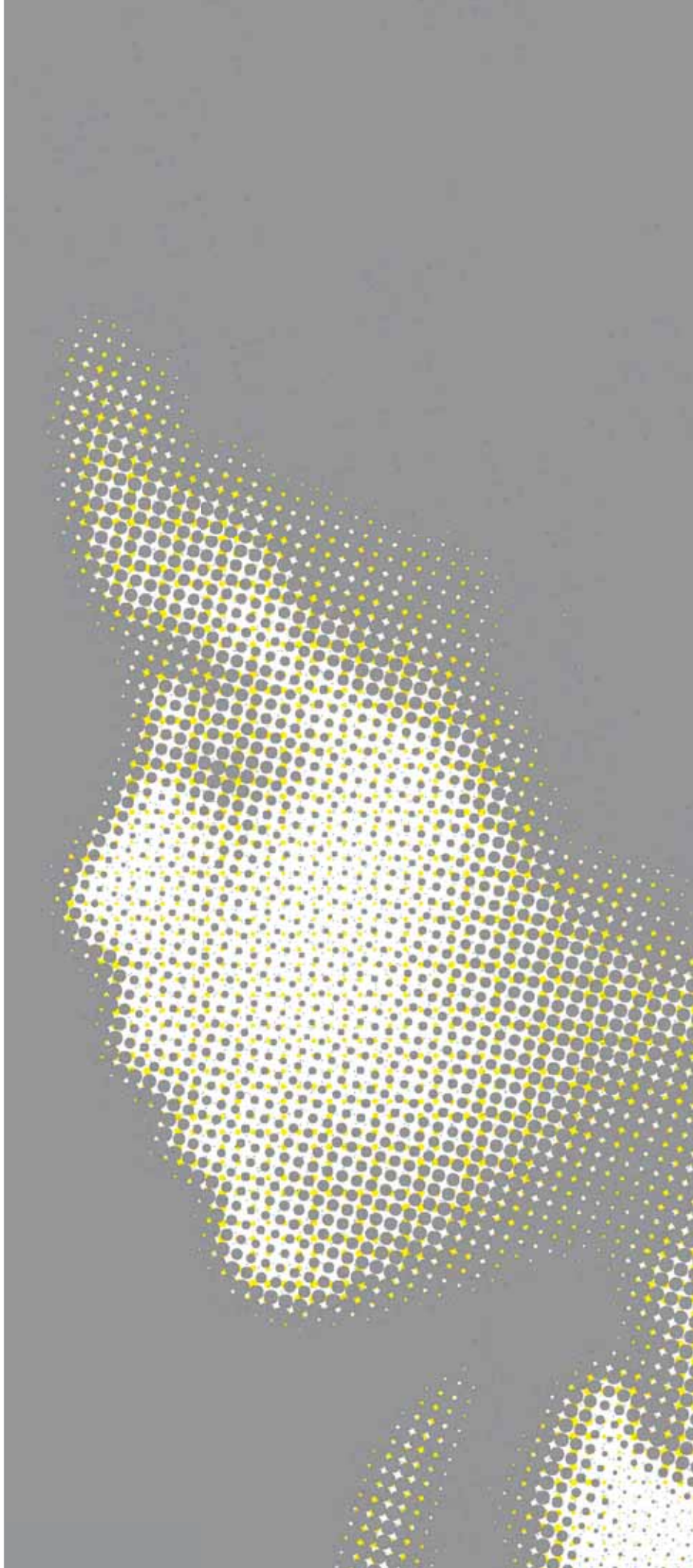
Aunque históricamente la distribución de la pobreza se ha abordado en el marco de las diferencias entre las áreas urbanas y rurales, los avances en la recolección, procesamiento y análisis de datos georreferenciados utilizando los Sistemas de Información Geográfica (SIG) y el análisis exploratorio de datos espaciales han permitido una mirada más matizada de la relación entre pobreza y territorio, así como un análisis con mayor profundidad de las variables que más influyen en los niveles de pobreza de cada conglomerado (por ejemplo, educación, empleo o acceso a servicios básicos). Esto hace posible desarrollar políticas de pobreza más sensitivas y, quizás, más eficientes. La experiencia indica que en el diseño de políticas de combate a la pobreza se hacen más necesarios este tipo de métodos, sobre todo en este momento en que muchas de las acciones son focalizadas con bases geográficas. Con estos instrumentos se pueden identificar claramente áreas donde los pobres tienden a estar concentrados, lo que puede facilitar la provisión de servicios y políticas sociales a poblaciones desfavorecidas o que son vulneradas en sus derechos.

La metodología utilizada buscó destacar la fuerte relación geográfica que existe en la distribución de los componentes de pobreza. La medición de la autocorrelación espacial y la definición de conglomerados con iguales valores de pobreza ayudaron a entender que este problema que afecta a niños y adolescentes, estudiado a nivel de municipios, traspasa límites políticos y define territorios que van más allá de las fronteras determinadas por los países. Las áreas de privación infantil involucran a grupos de población que tienen en común zona de residencia, redes sociales, formas de organización, cultura y tradiciones comunes. El territorio es tanto una causa de este tipo de pobreza como una expresión de ella y el resultado de una relación de retroalimentación bidireccional que dificulta la separación entre causa y efecto.

Además, en un escenario de creciente descentralización de las formas de gobierno y de recursos limitados para los programas sociales, es imprescindible contar con información sociodemográfica más desagregada, para facilitar el establecimiento de prioridades programáticas en materia de disminución de la pobreza infantil a nivel local. Los programas que focalizan y toman en cuenta ciertas localidades o grupos específicos no solo permiten que estos recursos sean gastados de manera más eficiente, sino que también atienden las necesidades específicas que acompañan la pobreza infantil en esos territorios.

Finalmente, contar con técnicas sólidas de medición de la pobreza infantil y con información de calidad permitirá el seguimiento constante de la situación de los derechos de la infancia y adolescencia, y facilitará a los gobiernos de la región elaborar los informes periódicos que deben presentar ante el Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas, y de este modo, llegar a medir de una forma adecuada los progresos y dificultades de los Estados Parte en la implementación de la CDN.

[BIBLIOGRAFÍA]



- Abramovich, Víctor (2006), "Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo", *Revista de la CEPAL*, N° 88 (LC/G.2289-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- ACNUDH (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos) (2004), *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza*, Ginebra, Naciones Unidas.
- Agresti, Alan (1990), *Categorical Data Analysis*, Nueva York, John Wiley and Sons.
- Altimir, Oscar (1979), "La dimensión de la pobreza en América Latina", *Cuadernos de la CEPAL*, N° 27, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Anselin, Luc (1999), "Interactive techniques and exploratory spatial data analysis", *Geographical Information Systems*, P. Longley, M. Goodchild, D. Maguire y D. Rhind (eds.), Nueva York, John Wiley & Sons.
- ___ (1995), "Local Indicators of Spatial Association-LISA", *The Geographical Analysis*, vol. 27, N° 2, Ohio State University Press, abril.
- Arriagada Luco, Camilo y Jorge Rodríguez Vignoli (2003), "Segregación residencial en áreas metropolitanas de América Latina: magnitud, características, evolución e implicaciones de política", *serie Población y desarrollo*, N° 47 (LC/L.1997-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.159.
- Atalah, Eduardo (2007), "Una nueva referencia internacional de crecimiento infantil", *Revista Chilena de Pediatría*, vol. 78, N° 2, Santiago de Chile, abril.
- Bachelet, Michelle, ex Presidenta de Chile (2006), entrevista en Desafíos. *Boletín de la infancia y adolescencia sobre el avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, N° 2, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- Badame, Aja y otros (2005), "Are poverty reduction strategy papers impacting child poverty? A Nicaraguan case study", *Working Paper*, Nueva York, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- Banco Mundial (2008), "The developing world is poorer than we thought, but no less successful in the fight against poverty", *Policy Research Working Paper*, Series 4703, Washington D.C.
- ___ (2004), "Poverty mapping" [en línea], <<http://go.worldbank.org/ZAYAEYUQ20>>; y <http://siteresources.worldbank.org/INTPGI/Resources/342674-1092157888460/poverty_mapping.pdf> [fecha de consulta: 2 de noviembre de 2009].
- Banco Mundial e International Bank for the Reconstruction and Development (2005), "Global purchasing power parities and real expenditures: 2005", *Working Paper*, Washington D.C., International Comparison Program.
- Beccaria, Luis y Minujin, Alberto (1991), "Sobre la medición de la pobreza: enseñanzas a partir de la experiencia argentina", documento de trabajo, N° 8, Buenos Aires, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- Beccaria, Luis, Juan Carlos Feres y Pedro Sáinz (1998), "Poverty measurement: present status of concepts and methods", *Poverty Statistics*, Seminario en Santiago, 7 a 9 de mayo de 1997.
- Blank, Rebecca (2005), "Poverty, policy, and place: how poverty and policies to alleviate poverty are shaped by local characteristics", *International Regional Science Review*, vol. 28, N° 4, octubre.
- Boltvinik, Julio (1992), "Índices de pobreza para los métodos NBI y MIP", *América Latina: el reto de la pobreza*, Beccaria y otros (comps.), Bogotá, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Bourguignon, François y Satya R. Chakravarty (2003), "The measurement of multidimensional poverty", *Journal of Economic Inequality*, vol. 1, N° 1, abril.
- Burroughs, P. A. y R. A. McDonnell (1998), *Principles of Geographical Information Systems*, Oxford, Oxford University Press.
- Calvo M. (1992), *Sistemas de Información Geográfica Digitales: Sistemas Geomáticos*, Oñati, IVAP-EUSKOIKER.
- Câmara, Gilberto y otros (2004), "Mapping social exclusion and inclusion in developing countries: spatial patterns of São Paulo in the 1990s", *Spatially Integrated Social Science*, Michael F. Goodchild y Donald G. Janelle (coords.), Oxford, Oxford University Press.
- Canberra Group (2001), *Final Report and Recommendations*, Ottawa, Expert Group Household Income Statistics.
- CELADE (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía)-División de Población de la CEPAL (2007), "Potencialidades y aplicaciones de los datos censales: una contribución a la explotación del Censo de Población y Vivienda de Nicaragua 2005", *serie Manuales*, N° 56 (LC/L.2786-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.119.
- CELADE (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía)-División de Población de la CEPAL y OPS (Organización Panamericana de la Salud) (2010), "Atlas regional de vulnerabilidad social subnacional y su impacto en la salud: América Latina y el Caribe", Santiago de Chile, en prensa.

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2010), "La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir". Trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL, Brasilia, 30 de mayo a 1 de junio de 2010 [LC/G.2432 (SES.33/3)], Santiago de Chile, mayo.
- _____(2009), *Panorama social de América Latina 2009* (LC/G.2423-P), Santiago de Chile, noviembre. Publicación de las Naciones Unidas, No de venta: S.09.II.G.135.
- _____(2008a), *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2007-2008* (LC/G.2386-P), Santiago de Chile, agosto. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.2.
- _____(2008b), *Objetivos de Desarrollo del Milenio. La progresión hacia el derecho a la salud en América Latina y el Caribe* (LC/G.2364), Santiago de Chile, noviembre.
- _____(2008c), *Panorama social de América Latina 2008* (LC/G.2402-P), Santiago de Chile, diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.89.
- _____(2008d), *Panorama social de América Latina 2007* (LC/G.2351-P), Santiago de Chile, mayo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.124.
- _____(2008e), *Superar la pobreza mediante la inclusión social* (LC/W.174), Santiago de Chile.
- _____(2007a), *Panorama digital 2007 de América Latina y el Caribe: avances y desafíos de las políticas para el desarrollo con las Tecnologías de Información y Comunicaciones* (LC/W.202), Santiago de Chile, junio.
- _____(2007b), *Panorama social de América Latina 2006* (LC/G.2326-P), Santiago de Chile, febrero. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.133.
- _____(2006), "Experiencias emblemáticas para la superación de la pobreza y precariedad urbana: provisión y mejoramiento de la vivienda", documento de proyecto (LC/W.99), Santiago de Chile, agosto.
- _____(2005), *Objetivos de Desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe* (LC/G.2331-P), Santiago de Chile, junio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.107.
- _____(2004a), "Entender la pobreza desde la perspectiva de género", serie *Mujer y desarrollo*, N° 52 (LC/L.2063-P), CEPAL-UNIFEM-República de Italia, Santiago de Chile, enero. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.7.
- _____(2004b), *Panorama social 2002-2003* (LC/G.2209-P), Santiago de Chile, agosto. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.185.
- _____(1997), *Poverty Statistics*, Seminario sobre Estadísticas de pobreza, 7 a 9 de mayo, Santiago de Chile.
- _____(1994), *Panorama social de América Latina 1994* (LC/G.1844-P), Santiago de Chile, noviembre.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) y BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2005), *Atlas sociodemográfico de los pueblos indígenas de Panamá*, Santiago de Chile.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) y (DGEC) Dirección General de Estadística y Censos del Uruguay (1988), "La heterogeneidad de la pobreza: una aproximación bidimensional", *Revista de la Cepal*, N° 37 (LC/MVD/R.12/Rev.1), Montevideo.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) y OIJ (Organización Iberoamericana de Juventud) (2009), *Juventud y cohesión social en Iberoamérica: un modelo para armar* (LC/G.2391), Santiago de Chile, octubre.
- _____(2004), *La juventud en Iberoamérica. Tendencias y urgencias*. (LC/L.2180), Santiago de Chile, octubre.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y SEGIB (Secretaría General Iberoamericana) (2007), *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe* (LC/G.2335), Santiago de Chile, enero.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) y UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2009a), "Maltrato infantil: una dolorosa realidad puertas adentro", *Desafíos. Boletín de la infancia y adolescencia sobre el avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, N° 9, Santiago de Chile, julio.
- _____(2009b), "Trabajo infantil en América Latina y el Caribe: su cara invisible", *Desafíos. Boletín de la infancia y adolescencia sobre el avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, N° 8, Santiago de Chile, enero.
- _____(2006), "Desnutrición infantil en América Latina y el Caribe", *Desafíos. Boletín de la infancia y adolescencia sobre el avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, N° 2, Santiago de Chile, abril.
- _____(2005), "La pobreza infantil en América Latina", *Desafíos. Boletín de la infancia y adolescencia sobre el avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, N° 1, Santiago de Chile, septiembre.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) y SECIB (Secretaría de Cooperación Iberoamericana) (2001), *Construir equidad desde la infancia y la adolescencia en Iberoamérica* (LC/G.2144), Santiago de Chile, septiembre.

- CDN (Comité de Derechos del Niño), OACDH (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos) y UNICEF-TACRO (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2006), *Compilación de observaciones finales del comité de los derechos del niño sobre países de América Latina y el Caribe* (1993-2006), Santiago de Chile.
- Cerioli, Andrea y Sergio Zani (1990), "A fuzzy approach to the measurement of poverty", *Income and Wealth Distribution, Inequality and Poverty, Studies in Contemporary Economics*, C. Dagum y M. Zenga (eds.), Berlín, Springer Verlag.
- CESCR (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) (1999), "El derecho a una alimentación adecuada" (art. 11), Observación General N° 12 (20° período de sesiones).
- Chant, Sylvia (2003), "Nuevas contribuciones al análisis de la pobreza: desafíos metodológicos y conceptuales para entender la pobreza desde una perspectiva de género", *serie Mujer y desarrollo*, N° 47 (LC/L.1955-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.110.
- Citro, Constance F. y Robert T. Michael (eds.) (1995), *Measuring Poverty: A New Approach*, Washington D.C., National Academy Press [en línea], <<http://www.census.gov/>> [fecha de consulta: 2 de noviembre de 2009].
- Corak, Miles (2005), "Principles and practicalities in measuring child poverty for the rich countries", *Innocenti Working Paper* 2005-01, Florence, UNICEF-Innocenti Research Centre, febrero.
- Cortés, Rosalía y Claudia Giacometti (2010), "Políticas de educación y su impacto sobre la superación de la pobreza infantil", *serie Políticas sociales*, N° 157 (LC/L.3194-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), enero. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.10.II.G.07.
- Cristancho, César, Massiel Guerra y Daniela Ortega (2008), "La dimensión joven de la conectividad en América Latina: brechas, contextos y políticas", *Pensamiento Iberoamericano*, N° 3, segunda época, Fundación Carolina.
- Del Popolo, Fabiana y Ana María Oyarce (2005), "América Latina, población indígena: perfil sociodemográfico en el marco de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo y de las metas del Milenio", *Notas de población*, N° 79 (LC/G.2284-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio.
- DHS (Demographic and Health Surveys), "Encuestas de Demografía y Salud" [en línea], <www.measuredhs.com> [fecha de consulta: 02 de septiembre de 2010].
- Desai, Meghnad (1990), *Methodological Problems in the Measurement of Poverty in Latin America*, documento preparado para el "Proyecto regional para la superación de la pobreza" del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Deutsch, Joseph y Jacques Gabriel Silber (2005), "Measuring multidimensional poverty: an empirical comparison of various approaches", *Review of Income and Wealth*, vol. 51, N° 1, Israel, Universidad Bar-Ilan, marzo.
- Espíndola, Ernesto y María Nieves Rico (2010), "La pobreza infantil: un desafío prioritario", *Desafíos. Boletín de la infancia y adolescencia sobre el avance de los objetivos de desarrollo del Milenio*, N° 10, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- Esping-Andersen, Gøsta (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press.
- Fajth, Gáspár y Katherine Holland (2007), "Poverty and children: a perspective", *Working Paper*, Division of Policy and Planning, Nueva York, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), julio.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación), WHO (World Health Organization) y UNU (Universidad de Naciones Unidas) (2004), "Human energy requirements", Report of a Joint FAO/WHO/UNU Expert Consultation, *FAO Food and Nutrition Technical Paper Series*, N° 1.
- _____(1985), "Energy and protein requirements", Report of a Joint FAO/OMS/UNU Expert Consultation, Roma, 5 de octubre de 1981, *OMS Technical Report Series*, N° 724, Ginebra, Suiza.
- Feres, Juan Carlos (1997), "Notas sobre la medición de la pobreza según el método del ingreso", *Revista de la Cepal*, N° 61 (LC/G.1955-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Feres, Juan Carlos y Xavier Mancero (2001a), "El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina", *serie Estudios estadísticos y prospectivos*, N° 7 (LC/L.1491-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), febrero. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.31.
- _____(2001b), "Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura", *serie Estudios estadísticos y prospectivos*, N° 4 (LC/L.1479-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), enero. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.10.
- Flores, Carolina (2007), "Consequências da segregação residencial: teoria e métodos", *Novas metrópoles paulistas: população, vulnerabilidade e segregação*, José Marcos Pinto da Cunha (coord.), Campinas, Brasil, Núcleo de Estudos de População (NEPO) y Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).

- Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas (2007), "Informe sobre el sexto período de sesiones" (14 al 25 de mayo de 2007), Consejo Económico y Social, Documentos Oficiales, *Suplemento*, N° 23.
- _____(2004), "Informe sobre el tercer período de sesiones" (10 al 21 de mayo de 2004), Consejo Económico y Social, Documentos Oficiales, *Suplemento*, N° 23.
- Foster, James, Joel Greer y Erik Thorbecke (1984), "A class of decomposable poverty measures", *Econometría*, vol. 52, N° 3, mayo.
- Fresneda, Oscar (2007), "La medida de necesidades básicas insatisfechas (NBI) como instrumento de medición de la pobreza y focalización de programas", *serie Estudios y perspectivas*, N° 18, Bogotá, Colombia, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Fukuda-Parr, Sakiko (2006), *The Human Poverty Index: A Multidimensional Measure*, Brasil, Focus IPC.
- Galster, George C. y Sean P. Killen (1995), "The geography of metropolitan opportunity: a reconnaissance and conceptual framework", *Housing Policy Debate*, vol. 6, N° 1.
- Gasparini, Leonardo y Ezequiel Molina (2006), "Income distribution, institutions and conflicts: an exploratory analysis for Latin America and the Caribbean", *Working Papers* 0041, Argentina, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS), Universidad Nacional de La Plata.
- Getis, Arthur y Keith Ord (1992), "The analysis of spatial association by use of distance statistics", *Geographical Analysis*, vol. 24.
- Golding, Peter (ed.) (1983), *Excluding the Poor*, Londres, Child Poverty Action Group.
- Gómez Sabaini, Juan Carlos, Juan Pablo Jiménez y Andrea Podestá (2009), "Tributación, evasión y equidad en América Latina", *Evasión y equidad en América Latina*, Juan Pablo Jiménez, Juan Carlos Sabaini y Andrea Podestá (comps.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Gordon, David (2007), "Cómo monitorear el derecho a la salud", Educación en Derechos Humanos con Aplicación en Salud (EDHUCASALUD)/Federación Internacional de Organizaciones de Derechos Humanos y Salud (IFHHRO), Conferencia EDHUCASALUD/IFHHRO 2006, *Exclusión y derecho a la salud. La función de los profesionales de la salud*, Lima, Perú.
- Gordon, David y otros (2003a), *Child Poverty in the Developing World*, Bristol, The Policy Press.
- _____(2003b), *The Distribution of Child Poverty in the Developing World Report to UNICEF*, Bristol, Reino Unido, University of Bristol.
- _____(2000), *Poverty and Social Exclusion in Britain*, York, Joseph Rowntree Foundation.
- Gordon, David y Paul Spicker (ed.) (1999), *The International Glossary on Poverty*, Londres, Zed Books.
- Groisman, Fernando y Ana Lourdes Suárez (2009), "Residential segregation in Greater Buenos Aires", *Urban Segregation and Governance in the Americas*, Bryan R. Roberts y Robert H. Wilson (coords.), Nueva York, Palgrave Macmillan.
- Grupo de Expertos sobre Estadísticas de Pobreza (Grupo de Río) (2007), "Compendio de mejores prácticas en la medición de la pobreza", Santiago de Chile, original en inglés bajo el título "Compendium of best practices in poverty measurement", publicado en Río de Janeiro, 2006.
- Guerra, Massiel y otros (2008), *Panorama digital 2007 de América Latina y el Caribe: avances y desafíos de las políticas para el desarrollo con las Tecnologías de Información y Comunicaciones* (LC/W.0210), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre.
- Hall, Gillette y Harry Anthony Patrinos (eds.) (2006), *Indigenous Peoples, Poverty and Human Development in Latin America*, Nueva York, Palgrave Macmillan.
- Hentschel, Jesko y otros (1998), "Combining census and survey data to study spatial dimensions of poverty", *Policy Research Working Papers*, N° 1928, Washington D.C., World Bank.
- Hopenhayn, Martín, Álvaro Bello y Francisca Miranda (2006), "Los pueblos indígenas y afrodescendientes ante el nuevo Milenio" (LC/L.2518-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.45.
- Hopenhayn, Martín y Ernesto Espíndola (2007), "El derecho a entornos saludables para la infancia y la adolescencia. Un diagnóstico desde América Latina y el Caribe", *Desafíos. Boletín de la infancia y adolescencia sobre el avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, N° 5, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- Hunt, Paul, Manfred Nowak y Siddiq Osmani (2002), *Draft Guidelines: A Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies*, Ginebra, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH).
- INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) (2003), *Hábitat y vivienda por medio de datos censales. Calidad de los materiales de la vivienda (CALMAT)*, Buenos Aires, Argentina.
- Jara Valdivia, Ignacio (2008), *Las políticas de tecnología para escuelas en América Latina y el mundo: visiones y lecciones* (LC/W.214), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre.

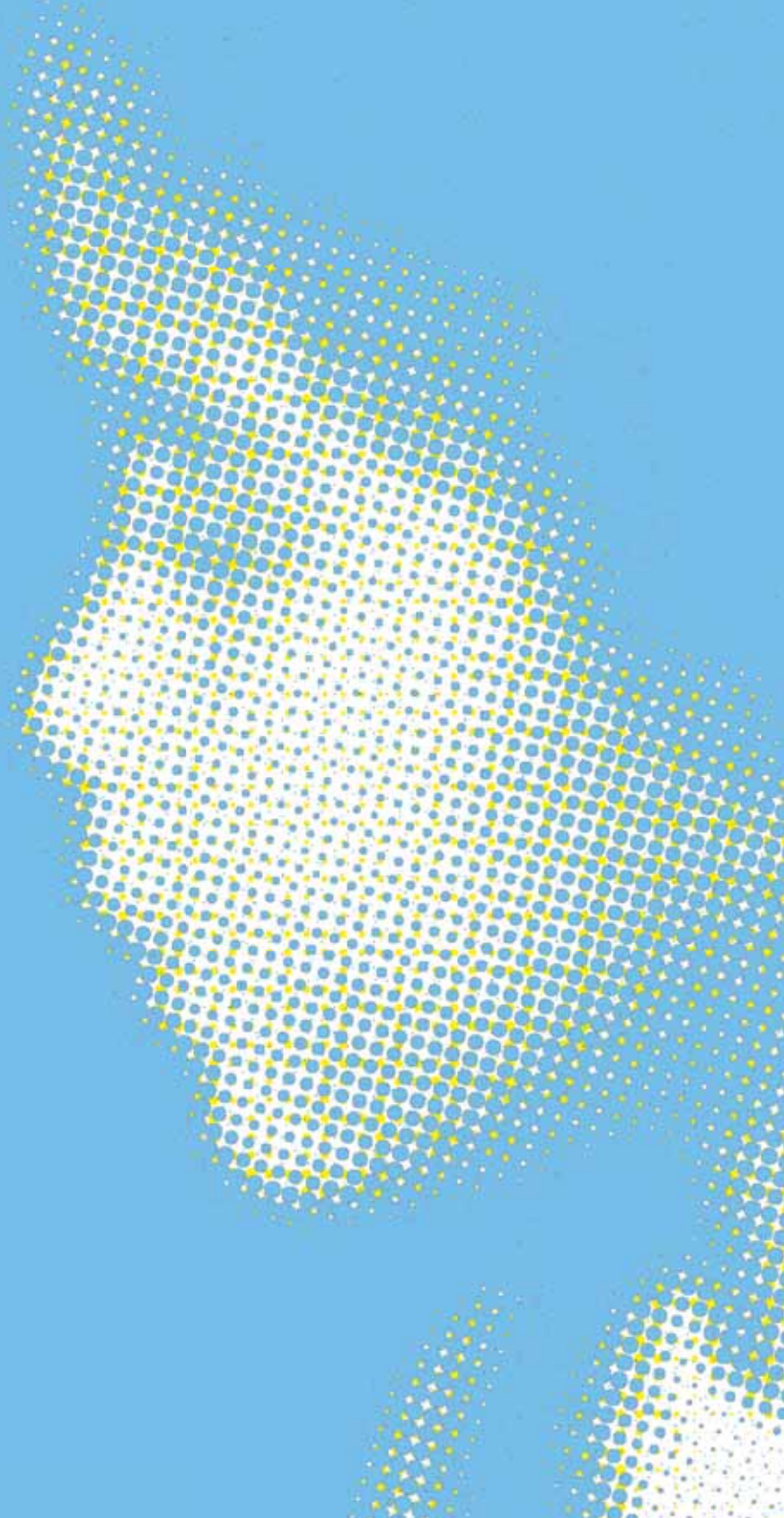
- Jouravlev, Andrei (2004), "Los servicios de agua potable y saneamiento en el umbral del siglo XXI", *serie Recursos naturales e infraestructura*, N° 74 (LC/L.2169-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.98.
- Kakwani, Nanak (1980), *Income, Inequality and Poverty*, Nueva York, Oxford University Press.
- Kaztman, Ruben (2010), "Impacto social de la incorporación de las nuevas tecnologías de información y comunicación en el sistema educativo", *serie Políticas sociales* N° 166 (LC/L.3254-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.10.II.G.59.
- Klasen, Stephan (2000), "Measuring poverty and deprivation in South Africa", *Review of Income and Wealth*, vol. 46, N° 1.
- Larrañaga, Osvaldo (2007), "La medición de la pobreza en dimensiones distintas al ingreso", *serie Estudios estadísticos y prospectivos*, N° 58 (LC/L.2785-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 1680-8789.
- Levine, David (2008), *Welfare, Right, and the State*, Nueva York, Routledge.
- MacDonald, Joan (2005), "La otra agenda urbana. Tareas, experiencias y programas para aliviar la pobreza y precariedad en las ciudades de América Latina y el Caribe", *serie Medio ambiente y desarrollo*, N° 117 (LC/L.2445-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.192.
- Marques, Eduardo y Haroldo Torres (eds.) (2005), *São Paulo: segregação, pobreza e desigualdades sociais*, São Paulo, Editora Senac.
- Martínez, Rodrigo y Fernández, Andrés (2006a), "Desnutrición infantil en América Latina y el Caribe", *Desafíos. Boletín de la infancia y adolescencia sobre el avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, N° 2, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- ____ (2006b), "Modelo de análisis del impacto social y económico de la desnutrición infantil en América Latina", *serie Manuales*, No 52 (LC/L.2650-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.11.G.175.
- Marshall, Thomas Humphrey y Tom Bottomore (1998), *Ciudadanía y clase social*, Madrid, Alianza Editorial.
- Massey, Douglas y Nancy Denton (1988), "The dimensions of residential segregation", *Social Forces*, vol. 67, N° 2, diciembre.
- Miller, Harvey J. (2004), "Tobler's first law and spatial analysis", *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 94, N° 2.
- Ministerio do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS de Brasil) (2008), "Programa Bolsa Família", *Informativo*, N° 144 [en línea], <http://www.mds.gov.br/programabolsafamilia/menu_superior/informe-pbf/informe-pbf-gestores> [fecha de consulta: 14 de abril de 2010].
- Minujin, Alberto (2005), "Constructing a definition and measurements of children living in poverty", *GPS contribution to IRC meeting on Child Poverty in CEE/CIS*, 24 de enero, Florencia, Italia.
- Minujin, Alberto y Enrique Delamónica (2005), "Incidence, depth and severity of children in poverty", *Working Paper*, Division of Policy and Planning, Nueva York, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- Minujin, A., Enrique Delamónica y Alejandra Davidziuk (2006), "Pobreza infantil: conceptos, medición y recomendaciones de políticas públicas", *Cuaderno de Ciencias Sociales* 140, Costa Rica, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), febrero.
- Minujin, Alberto, Jan Vandemoortele y Enrique Delamónica (2002), "Economic growth, poverty and children", *Environment and Urbanization*, vol. 14, N° 2, octubre.
- Mora, D. (2007), "Agua potable intradomiciliaria y su relación con la nutrición en la niñez del mundo", San José, Costa Rica, Laboratorio Nacional de Aguas de Acueductos y Alcantarillados.
- Moran, Patrick A. P. (1950), "Notes on continuous stochastic phenomena", *Biometrika*, vol. 37, N° 1-2, junio.
- Morlachetti, Alejandro (2010), "Legislaciones nacionales y derechos sociales en América Latina. Análisis comparado hacia la superación de la pobreza infantil", *serie Políticas sociales*, No 164 (LC/L.3243-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.10.II.G.48.
- Moser, Caroline (1998), "The asset vulnerability framework: reassessing urban poverty reduction strategies", *World Development*, vol. 26, N° 1.
- Musgrave, Richard y Peggy Musgrave (1992), *Hacienda pública teórica y aplicada*, México, McGRAW-HILL.
- Naciones Unidas (2007), Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas [en línea], <<http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/es/declaration.html>> [fecha de consulta: 6 de septiembre de 2010].

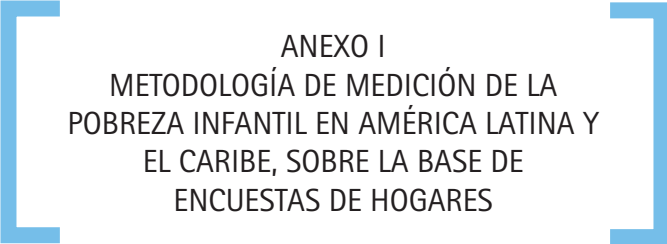
- ___ (2000), Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) [en línea], <<http://www.un.org/spanish/millenniumgoals>> [fecha de consulta: 3 de septiembre de 2010].
- ___(1989) Convención sobre los Derechos del Niño [en línea], <<http://www2.ohchr.org/spanish/law/crc.htm>> [fecha de consulta: 6 de septiembre de 2010].
- ___(1979), Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer [en línea], <<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedaw36/cc/chile/06479505.pdf>> [fecha de consulta: 6 de septiembre de 2010].
- ___(1976), Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-HABITAT) [en línea], <<http://www.onuhabitat.org/>> [fecha de consulta: 6 de septiembre de 2010].
- ___(1965), Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial [en línea], <<http://www2.ohchr.org/spanish/law/cerd.htm>> [fecha de consulta: 6 de septiembre de 2010].
- ___(1951), Convención sobre el Estatuto de los Refugiados [en línea], <<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0005.pdf>> [fecha de consulta: 6 de septiembre de 2010].
- O'Donnell, Guillermo (2004), *Human Development, Human Rights, and Democracy*, Notre Dame, University Notre Dame Press.
- OIT (Oficina Internacional del Trabajo) (1999), Convenio 182 sobre las peores formas de trabajo infantil (fecha de entrada en vigor: 17 de junio de 1999).
- ___(1989), Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, Ginebra, 7 de junio (fecha de entrada en vigor: 5 de septiembre de 1991).
- OMS (Organización Mundial de la Salud), Vitamin and Mineral Nutrition Information System (VMNIS) [en línea] <<http://www.who.int/vmnis/en/>> [fecha de consulta: 2 de septiembre de 2010].
- ___Patrones de crecimiento infantil de la OMS [en línea]. <<http://www.who.int/childgrowth/es/index.html>> [fecha de consulta: 3 de septiembre de 2010].
- ___Sistema de información estadística de la OMS (WHOSIS) [en línea], <www.who.int/whosis/es/index.html> [fecha de consulta: 2 de septiembre de 2010].
- OMS (Organización Mundial de la Salud) y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) (2007), "La meta de los ODM relativa al agua potable y el saneamiento: el reto del decenio para zonas urbanas y rurales", Suiza.
- Orshansky, Mollie (1963), "Children of the poor", *Social Security Bulletin*, vol. 26, Nº 7, julio.
- Palma, Julieta y Raúl Urzúa (2005), *Políticas contra la pobreza y ciudadanía social: el caso de "Chile Solidario"* [en línea], UNESCO/MOST, Francia, <<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001402/140240s.pdf>> [fecha de consulta: 3 de noviembre de 2009].
- Pantelides, Edith Alejandra (2005), *Salud sexual y reproductiva adolescente en el comienzo del siglo XXI en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)/Centro de Estudios de Población (CENEP).
- Pautassi, Laura C. (2007), "El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos", *serie Mujer y desarrollo*, No 87 (LC/L.2800), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.07.II.G.133.
- ___ (2009), "El aporte del enfoque de derechos a las políticas sociales. Una breve revisión. Presentación al taller de expertos Protección social, pobreza y enfoque de derechos: vínculos y tensiones", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 28 y 29 de noviembre.
- Pautassi, Laura y Carla Zibecchi (2010), "La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil. Programas de transferencias condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitarias", *serie Políticas sociales*, Nº 159 (LC/L.3198-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), enero. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.10.II.G.10.
- Pelletier, D. L. y otros (1995), "The effects of malnutrition on child mortality in developing countries", *Bulletin of the World Health Organization*, vol. 73.
- Pemberton, Simon y otros (2007), "Child rights and child poverty: can the international framework of children's rights be used to improve child survival rates?", *PLoS Med*, vol. 4, Nº 10, octubre.
- Pisarello, Gerardo (2003), *Vivienda para todos: un derecho en (de) construcción*, Icaria, Barcelona, 2003.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2000), *Informe sobre Desarrollo Humano 2000*, Madrid, Mundi-Prensa Libros, S.A.
- ___(1997), *Informe sobre Desarrollo Humano 1997*, Madrid, Mundi-Prensa Libros, S.A.
- Pogge, Thomas (2009), *Hacer justicia a la humanidad*, México, Fondo de Cultura Económica.
- ___(2005), *La pobreza en el mundo y los derechos humanos*, Barcelona, Paidós.

- Rawls, John (1971), *A Theory of Justice*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Reddy, Sanjay (2004), "A capability-based approach to estimating global poverty", Brasil, Focus IPC.
- Renshaw, John y Natalia Wray (2004), *Indicadores de pobreza indígena*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Ringen, Stein (1988), "Direct and indirect measures of poverty", *Journal of Social Policy*, vol. 17, N° 3 (citado en Grupo de Expertos sobre Estadísticas de Pobreza, 2007).
- Rico, María Nieves y Flavia Marco (2006), "Las mujeres en el empleo sectorial en América Latina", *Mujer y empleo. La reforma de la salud y la salud de la reforma en Argentina*, María Nieves Rico y Flavia Marco (coords.), Buenos Aires, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Siglo XXI Editores/GTZ.
- Robles, Marcos y Horacio Santander (2004), *Paraguay: pobreza y desigualdad de ingresos a nivel distrital*, Asunción, Paraguay, Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC).
- Rodríguez, Vignoli Jorge (2001), "Segregación residencial socioeconómica: ¿qué es?, ¿cómo se mide?, ¿qué está pasando?, ¿importa?", *serie Población y desarrollo*, N° 16 (LC/L.1576-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.54.
- Rodríguez, Vignoli Jorge y Alejandra Silva (2006), "Reunión de expertos de insumos sociodemográficos para la gestión y el desarrollo local: una revisión de la experiencia del CELADE", *serie Seminarios y conferencias*, N° 48 (LC/L.2581-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.111.
- Sabatini, Francisco y Gonzalo Cáceres (2004), "Los barrios cerrados y la ruptura del patrón tradicional de segregación en las ciudades latinoamericanas: el caso de Santiago de Chile", *Barrios cerrados en Santiago de Chile: entre la exclusión y la integración residencial*, Gonzalo Cáceres y Francisco Sabatini (eds.), Santiago de Chile, Lincoln Institute of Land Policy/Instituto de Geografía de la Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Saunders, Peter (2004), *Towards a Credible Poverty Framework: From Income Poverty to Deprivation* [en línea], Australia, The Social Policy Research Centre, University of New South Wales, <<http://www.sprc.unsw.edu.au/dp/DP131.pdf>> [fecha de consulta: 3 de noviembre de 2009].
- Sen, Amartya (1985), "A sociological approach to the measurement of poverty: a reply to professor Peter Townsend", *Oxford Economic Papers*, vol. 37, N° 4.
- _____(1984), "Poor, relatively speaking", *Resources, Values and Development*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- _____(1981), *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*, Oxford, OIT/Clarendon Press.
- _____(1976), "Poverty: an ordinal approach to measurement", *Econometría*, vol. 44, N° 2, marzo.
- Sengupta, Arjun (2005), *Los derechos humanos y la extrema pobreza*, Informe presentado por el Experto independiente encargado de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza, Nueva York, Comisión de Derechos Humanos, 61 Período de Sesiones-Consejo Económico y Social.
- Shepard, Bonnie (2004), "Pecado y derechos humanos: la falta de ciudadanía sexual de la juventud", *Ciudadanía sexual en América Latina: abriendo el debate*, Carlos F. Cáceres y otros, Lima, Perú, Universidad Peruana Cayetano Heredia/Ford Foundation/Humanist Institute for Development Cooperation (Hivos).
- SIEG (Sistema de Información Ejecutiva Georreferenciada) (2006), "Programa de Desarrollo Humano Oportunidades" [en línea], <<http://sieg.oportunidades.gob.mx/>> [fecha de consulta: 14 de abril de 2009].
- Storeygard, Adam y otros (2008), "The global distribution of infant mortality: a subnational spatial view", *Population, Space and Place*, vol. 14, N° 3, marzo [en línea], < www.interscience.wiley.com DOI: 10.1002/ps.484>.
- Sunkel, Guillermo (2006), "Las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en la educación en América Latina. Una exploración de indicadores", *serie Políticas sociales*, N° 126 (LC/L.2638-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.165.
- SURVEYLOGISTIC (SAS) [en línea], <http://support.sas.com/documentation/cdl/en/statug/63033/HTML/default/viewer.htm#/documentation/cdl/en/statug/63033/HTML/default/surveylogistic_toc.htm> [fecha de consulta: 3 de septiembre de 2010].
- Tobler, Waldo (1970), "A computer movie simulating urban growth in the Detroit region", *Economic Geography*, vol. 46.
- Tomlinson, Roger (2005), *Thinking About GIS: Geographic Information System Planning for Managers*, ESRI Press, Redlands, California.
- Tomlin, C. Dana (1991), *Geographic Information Systems and Cartographic Modeling*, Nueva Jersey, Prentice Hall.
- Torres, Haroldo da Gama y Renata Mirandola Bichir (2009), "Residential segregation in São Paulo: consequences for urban policies", *Urban Segregation and Governance in the Americas*, Bryan R. Roberts y Robert H. Wilson (coords.), Nueva York, Palgrave Macmillan.

- Townsend, Peter (1979), "Poverty in the United Kingdom", Londres, Allen Lane and Penguin Books (citado en Grupo de Expertos sobre Estadísticas de Pobreza, 2007).
- Travers, Peter y Sue Richardson (1993), *Living Decently: Material Wellbeing in Australia, Melbourne*, Melbourne, Oxford University Press (citado en Grupo de Expertos sobre Estadísticas de Pobreza, 2007).
- UDAPE (Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas) del Ministerio de Planificación del Desarrollo y UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2008), Bolivia. *Inversión social en la niñez y la adolescencia: un análisis del gasto público social en niveles subnacionales*, La Paz.
- UNESCO - OREALC (Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe) (2002) *Estudio cualitativo de escuelas con resultados destacables en siete países latinoamericanos*, Santiago de Chile, septiembre
- ____ (2004a), Informe Regional de Monitoreo de EPT 2003. *Educación para todos en América Latina: Un objetivo a nuestro alcance*, Santiago de Chile [en línea], <<http://www.unesco.cl/>> [fecha de consulta: 14 de abril de 2009].
- ____ (2004b), "La conclusión universal de la educación primaria en América Latina: ¿estamos realmente tan cerca?", *Informe regional sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio vinculados a la educación*, Santiago de Chile, octubre.
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2007a), *Estado mundial de la infancia 2007*, Nueva York.
- ____ (2007b), *Global Study on Child Poverty and Disparities 2007-2008 Guide*, Nueva York.
- ____ (2005), *Estado mundial de la infancia 2005*, Nueva York.
- ____ (2004), "PRSPs & children: child poverty, disparity and budgets", Nueva York, CD PRSPs Resource Package.
- ____ Sistema Childinfo de UNICEF [en línea], <www.childinfo.org> [fecha de consulta: 2 de septiembre de 2010].
- ____ (1990), "Declaración sobre la supervivencia, la protección y el desarrollo del niño, y un plan de acción para aplicar la Declaración en los años noventa" [en línea], <<http://www.unicef.org/spanish/wscsp/declarsp.htm>> [fecha de consulta: 6 de septiembre de 2010].
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) y OMS (Organización Mundial de la Salud) (2004), "Alcanzar los ODM en materia de agua potable y saneamiento: evaluación a mitad de período de los progresos realizados".
- Vilalta y Perdomo, Carlos Javier (2005), "Cómo enseñar autocorrelación espacial", *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. 5, N° 18, mayo-agosto.
- Voss, Paul R. y otros (2006), "County child poverty rates in the US: a spatial regression approach", *Population Research and Policy Review*, vol. 25, N° 4, agosto.
- World Development Indicators, Banco Mundial [en línea], <<http://databank.worldbank.org/ddp/home.do?Step=12&tid=4&CNO=2>> [fecha de consulta: 31 de mayo de 2010].
- World Food Programme (2002), VAM Standard Analytical Framework [en línea], <http://one.wfp.org/operations/vam/vam_in_action/saf_initial.html> [fecha de consulta: 2 de septiembre de 2010].
- World Food Situation. Food Price Indexes [en línea], <<http://www.fao.org/worldfoodsituation/FoodPricesIndex/en/>> [fecha de consulta: junio de 2009].

[ANEXOS]





ANEXO I METODOLOGÍA DE MEDICIÓN DE LA POBREZA INFANTIL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, SOBRE LA BASE DE ENCUESTAS DE HOGARES

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) por años ha impulsado y desarrollado en la región metodologías comparables de medición y caracterización de la pobreza. En un primer momento difundió el método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) sobre la base de los censos de población; después, teniendo a disposición encuestas de hogares que incluían la medición del ingreso, promovió una versión específica del método monetario, la del costo de la canasta de satisfacción de las necesidades básicas. Con esta vasta experiencia en la medición de la pobreza en la región, la CEPAL reconoce las múltiples ventajas y desventajas de cada

uno de estos métodos, ya sea por sus dificultades de comparación, problemas teóricos, unidimensionalidad y otros.

En un intento por abordar las diversas debilidades de ambos métodos, se han formulado propuestas de integración, consistentes en crear un diálogo entre ellos mediante el cruce de sus categorías principales, para crear una clasificación de escenarios que permita combinar las reflexiones individuales de cada uno. Con esto se pueden establecer recomendaciones de política, acordes a las situaciones particulares definidas por las diferentes combinaciones de privación objetiva de

necesidades e insuficiencia de ingresos. Las versiones que combinan de forma bidimensional ambos métodos –de recursos y de privación– fueron utilizadas originalmente en Australia (Travers y Richardson, 1993¹). En América Latina, en la propuesta original encabezada por R. Kaztman (CEPAL y DGEC, 1988), se consideró pobres a todos aquellos que estuvieran bajo la línea de pobreza o con privaciones¹.

Entre las mayores limitaciones de dichas propuestas, se encuentra la dificultad de disponer del conjunto de datos que haga factible la aplicación de las herramientas de ambos métodos, sobre la base de una misma fuente primaria. De esta manera, pese a sus notorias ventajas analíticas, no ha gozado de un desarrollo extendido en la región, más allá de casos puntuales.

Por otra parte, tanto la CEPAL como otras agencias de las Naciones Unidas, organismos académicos y organizaciones de la sociedad civil, con presencia internacional o regional, han reconocido que las insuficiencias de uno y otro método no solo están relacionadas con dificultades conceptuales y metodológicas que redundan en diversos defectos de la naturaleza de las medidas –como problemas para cumplir distintos principios matemáticos necesarios o unidimensionalidad–, sino también con una forma inadecuada de medición de la pobreza y sus expresiones particulares en grupos sociales específicos. Entre

las reflexiones más relevantes, destacan aquellas vinculadas a las manifestaciones peculiares que adquiere la pobreza en los adultos mayores, indígenas y afrodescendientes, personas con capacidades especiales, mujeres y, con más fuerza aún, a la gravedad que esta conlleva cuando afecta a los niños, por las consecuencias que tiene para el resto de sus vidas.

El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) ha sido la principal institución promotora de un cambio en la concepción y medición de la pobreza, con vistas a adaptarla a las particularidades e impacto que provoca en la infancia, para lo que ha promovido iniciativas como el uso de los indicadores de Bristol.

La CEPAL y la sede regional de UNICEF conformaron en 2008 una nueva alianza de trabajo, en el marco del proyecto “Pobreza infantil en América Latina y el Caribe” para llevar a cabo la tarea de medir la pobreza infantil en la región con una metodología cotejable –y a la vez replicable–, que apele al uso de los instrumentos disponibles, y que a su vez sea conceptualmente integral, válida y confiable y que permita alcanzar recomendaciones concretas de política bajo un enfoque de derechos, cuyos resultados se exponen en el presente documento.

Aspectos generales de la propuesta de medición

En el presente estudio se adoptó el método combinado de clasificación de la pobreza, adaptado a las especificidades que asume este fenómeno entre los niños, niñas y adolescentes, sobre la base de un enfoque de derechos de la infancia que aprovecha tanto las mediciones directas –enfoque de las necesidades básicas o de las privaciones– como las indirectas –enfoque monetario o de los recursos–.

En términos concretos, la propuesta de medición de la pobreza infantil a nivel regional consistió en:

i) adaptar los indicadores definidos en el estudio de Bristol a la realidad de la región, respecto de las condiciones predominantes de vida y la disponibilidad de información: las Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM), las Encuestas de Demografía y Salud (DHS) y las Encuestas de Indicadores Múltiples por Conglomerados (MICS). También se recurrió al uso de los censos de población para hacer análisis desagregados en los niveles subnacionales;

Cuadro A1-1
EJEMPLO DE LA MATRIZ BIDIMENSIONAL DEL
MÉTODO INTEGRADO DE POBREZA (MIP)²

Método de la línea de pobreza	Pobres	Método de las necesidades básicas insatisfechas	
		Con NBI	Sin NBI
		Pobreza crónica (total)	Pobreza reciente (coyuntural)
No pobres	Pobreza inercial	Integración	

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Dirección General de Estadística y Censos (DGEC), 1988.

¹ Esta propuesta fue criticada por Boltvinik, porque podría producir doble contabilidad de los pobres, ya que algunas necesidades se satisfacen –o no– por medio de ambos estándares (LP y NBI), lo que implicaría calcular el ingreso del hogar descontando los gastos reales en los indicadores para los cuales, a la vez, se mide la privación. Sin embargo, una completa integración metodológica requeriría de una encuesta diseñada especialmente para ese fin, en la que se midieran los “ingresos y gastos en consumo corriente por rubros; derechos de acceso; activos que proporcionan servicio de consumo, incluyendo niveles educativos alcanzados; tiempo disponible para educación, descanso, recreación y trabajo en el hogar; y activos que no proporcionan servicios de consumo básico” (Boltvinik, 1992).

² Algunas versiones de este método reconocen como pobres solo a aquellas personas u hogares que se ubican bajo los umbrales en ambos métodos (celdilla de pobreza crónica).

ii) definir, basándose en la adaptación mencionada, dos tipos de umbrales para cada indicador, uno de privación severa y otro de privación moderada. Sin embargo, aun cuando ambos umbrales tienen base en la misma metodología de Bristol, fue necesaria la adaptación de estos a los indicadores disponibles en los instrumentos mencionados, del mismo modo que se utilizó el umbral moderado no solo a nivel conceptual, sino también para fines de medición. Ambos umbrales permiten establecer la magnitud de la extrema pobreza, en el primer caso, y de la pobreza moderada y total, en el segundo;

iii) utilizar la metodología indirecta del costo de la canasta de satisfacción de las necesidades básicas para hacer un examen de la capacidad económica de los hogares de satisfacer, potencialmente, las diversas necesidades básicas. En forma equivalente al método anterior, esta medición posibilita distinguir situaciones de indigencia o extrema pobreza, pobreza no indigente y pobreza total;

iv) establecer, en el caso de ambas aproximaciones, procedimientos para el cálculo de la intensidad y severidad de la pobreza, con las adaptaciones necesarias a la naturaleza de la medida de cada uno de los métodos;

v) por último, establecer un espacio combinado de atributos sobre la base de las tres categorías originadas en cada aproximación, para lograr dos matrices de cuatro situaciones posibles respecto de la pobreza y de la extrema pobreza, según el enfoque de las privaciones y el enfoque monetario.

La elaboración de los diagnósticos se basó en la adaptación señalada de los indicadores de Bristol y sus umbrales, el enfoque monetario, sus combinaciones y el examen de cada una de las dimensiones que componen la medida de pobreza infantil según privaciones.

El componente indirecto: la capacidad económica de los hogares para satisfacer el acceso al mercado de bienes y servicios para el bienestar infantil

Las mediciones indirectas del bienestar, utilizadas por todos los países de la región para medir la desigualdad y la pobreza, así como su intensidad, se basan, por lo general, en la medición del ingreso (permanente o corriente), el gasto o el consumo. La práctica común es su expresión como ingreso per cápita, incluyendo distintas opciones de ajuste de esta medida, a partir del reconocimiento de la

existencia de diferentes necesidades de consumo alimentario según edad, sexo y nivel de actividad, y de economías de escala en el uso de bienes y servicios dentro de la vivienda, lo que habitualmente se traduce en factores de corrección de las "cápitales", conocidos como escalas de equivalencia, que incorporan ambas consideraciones.

La CEPAL promueve el método del costo de la canasta de necesidades básicas, que se basa en la medición del ingreso corriente de los hogares y su expresión a nivel individual (per cápita), sin incorporar medidas de equivalencia, lo que implica la determinación del costo de una canasta mínima alimentaria, construida a partir de la valorización monetaria de los alimentos que forman parte del patrón de consumo observado en un grupo de referencia que alcanza a satisfacer escasamente sus necesidades energéticas, considerando un nivel moderado de actividad³. Esto permite determinar un primer umbral monetario, en el que el hogar y sus miembros son considerados en extrema pobreza o indigencia (línea de indigencia).

Actualmente la CEPAL construye una línea de pobreza alimentaria de carácter real y normativo, que representa el costo de una canasta anclada en ciertas pautas nutricionales prescriptivas, en concordancia con los hábitos de consumo y los precios de mercado que enfrenta la población. Este proceso de construcción incluye varios pasos (Grupo de Expertos sobre Estadísticas de Pobreza, 2007):

i) determinación de los requerimientos energéticos: los cálculos de los requerimientos de energía calórica para la población analizada se basan en recomendaciones, acordadas y producidas en conjunto por varias agencias internacionales especializadas (FAO, WHO y UNU, 1985 y 2004). Así se calcula inicialmente la tasa de metabolismo basal, utilizando información sobre la talla y el peso de la población⁴. Luego se calcula el requerimiento calórico diario para diferentes grupos, de acuerdo al sexo, edad y nivel de actividad de las personas.

ii) selección de un grupo de referencia: se selecciona un subgrupo de la población, cuyo consumo familiar satisface en promedio el umbral nutricional con el ingreso (o gasto) menor, lo que evita grandes dispersiones en la estructura de la canasta alimentaria. Para esto es necesario calcular el consumo calórico del hogar, transformando el gasto en cantidades de comida consumida y luego en kilocalorías, a partir de tablas internacionales de conversión de los alimentos a kilocalorías, proteínas, grasas y otros micronutrientes; y

³ La CEPAL hace correcciones a los datos, debido a la falta de respuesta a algunas preguntas sobre los ingresos por parte de los asalariados, los trabajadores independientes y los jubilados, así como para atenuar los probables sesgos por subdeclaración. Esta última operación se lleva a cabo mediante la comparación de las partidas de ingreso de la encuesta con las resultantes de una estimación de la cuenta de ingresos y gastos de los hogares del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN), en un intento por acercarse a las recomendaciones del Grupo de Canberra (Canberra Group, 2001).

⁴ El requisito calórico mínimo necesario para mantener viva a una persona en reposo.

iii) determinación del contenido y valoración del costo de la canasta de alimentos: se construye una canasta familiar promedio, especificando las cantidades de cada alimento. Nótese que el procedimiento empleado acota la selección de los alimentos a los más representativos de cada rubro y luego ajusta estos números de acuerdo a la estructura del consumo del grupo de referencia (eliminando, por ejemplo, alimentos escasamente consumidos y reemplazando los más costosos –“kilocalorías caras” por “kilocalorías baratas”–)⁵. Por último, se valorizan estos alimentos y sus cantidades, ya sea a partir de las encuestas de gasto o de las encuestas de precios que se utilizan para calcular el IPC.

La determinación del costo de la canasta de necesidades no alimentarias –vestuario, vivienda, transporte y comunicaciones, entre otros–, cuya composición se basa en la observación del mismo grupo de referencia descrito anteriormente, se hace a partir del inverso del coeficiente de Engel o multiplicador de Orshansky fijo, que duplica el valor de la canasta alimentaria. Esto permite establecer un segundo umbral monetario, bajo el cual los hogares y sus miembros son considerados pobres (línea de pobreza).

Desde estos dos umbrales se elaboran tres categorías de hogares y personas, de acuerdo a la capacidad potencial de satisfacer sus necesidades básicas por medio de mecanismos de mercado, para identificar aquellos con insuficientes niveles de bienestar: indigentes y pobres no indigentes, de los no pobres.

Cabe señalar que, ante la posibilidad de contar con información relativa a patrones de consumo con desagregación subnacional, la CEPAL determina líneas de pobreza alimentaria y no alimentaria diferentes para cada contexto. Normalmente se establecen distintos valores de la canasta de alimentos para el o las áreas metropolitanas, el resto de las zonas urbanas y zonas rurales. En el caso de estas últimas, el multiplicador de Orshansky suele ser de 1,75 (CEPAL, 2007b).

La metodología indirecta de medición de la pobreza no capta la satisfacción efectiva de las necesidades y tampoco las desigualdades en dicha satisfacción que pueden darse en el hogar –por ejemplo, el sacrificio de los estudios de la niña para favorecer los del niño, o del hijo mayor por las oportunidades del hijo menor. Asimismo, no necesariamente se adapta a la satisfacción potencial de necesidades de grupos específicos, como los niños y los adultos mayores –por ejemplo, en el ámbito de las necesidades de estimulación psicomotora o necesidades especiales de salud.

No obstante lo anterior, esta metodología tiene varias utilidades, entre las que se cuenta la relativa facilidad para elaborar medidas adicionales sobre la severidad y profundidad de la pobreza. Al estar ligada a mediciones de ingreso, también permite orientar políticas redistributivas en este ámbito, tanto de índole directa (impositiva) como indirecta (transferencias), y tiene mayor sensibilidad que los métodos directos para detectar los efectos de crisis en la economía y en el ámbito del mercado de trabajo.

El índice de agregación en el método de la línea de pobreza

Además de la etapa de identificación de quiénes son pobres, es necesario, en un segundo momento, utilizar una o varias medidas de agregación de la pobreza (Sen, 1984), las que en mayor o menor medida pueden cumplir con los axiomas planteados por este mismo autor. Esto se realiza mediante indicadores que sintetizan los datos pertinentes en una sola cifra.

Las medidas de pobreza empleadas en esta propuesta, ya ampliamente utilizadas por la CEPAL, corresponden a la familia de índices paramétricos expresados por Foster, Greer y Thorbecke (1984), que se derivan a partir de la siguiente expresión:

$$(1) \quad FGT_{\alpha} = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left(\frac{z - y_i}{z} \right)^{\alpha}$$

donde n representa el tamaño de la población, q equivale al número de personas con ingresos inferiores a la línea de pobreza o indigencia (z), y el parámetro $\alpha > 0$ asigna distintos grados de relevancia a la distancia entre los ingresos (y) de cada individuo pobre o indigente y la línea de pobreza o indigencia.

Cuando α toma el valor de 0, la expresión anterior corresponde al denominado índice de recuento (H), que contabiliza la proporción de personas con ingresos inferiores a la línea de pobreza o indigencia:

$$(2) \quad H = \frac{q}{n}$$

Debido a su facilidad de cálculo e interpretación, este indicador es el más utilizado en el estudio de la pobreza. Sin embargo, el índice de recuento da una visión muy limitada, puesto que no proporciona información sobre qué tan pobres son los pobres (axioma de monotonicidad), ni toma en consideración la distribución de sus ingresos (axioma de transferencia).

Por otra parte, cuando α es igual a 1 se logra un indicador del déficit relativo de ingresos de los pobres con respecto al valor de la línea

⁵ Es posible hacer también un tratamiento de reemplazo respecto de los alimentos consumidos fuera del hogar –que en promedio pueden llegar a ser siete veces más caros que los preparados en la vivienda– y de alimentos no saludables –bebidas gaseosas y alcohólicas–.

de pobreza o indigencia, que se conoce como brecha de la pobreza (PG) o de indigencia:

$$(3) \quad HG = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left(\frac{z - y_i}{z} \right) = H \cdot I$$

donde I es la "proporción de brecha de ingreso", definida como

$$(4) \quad I = \frac{z - \bar{y}}{z}$$

z representa la línea de pobreza e \bar{y} es el ingreso promedio de la población pobre.

La proporción de brecha de ingreso no es un buen indicador de pobreza per se, pues al incrementarse el ingreso de una persona pobre al punto de dejar de serlo, esta proporción puede aumentar, lo que es un contrasentido. Esto se resuelve multiplicando esta proporción por el índice de recuento (H).

El índice de brecha de la pobreza o indigencia se considera más completo que el índice de recuento, porque no solo toma en cuenta la proporción de pobres o indigentes, sino también la diferencia entre sus ingresos y la línea de pobreza o indigencia, lo que añade información sobre la "profundidad" de la pobreza o indigencia.

Por último, cuando α toma el valor de 2 se logra un índice que también considera el grado de disparidad en la distribución del ingreso entre los pobres o indigentes. Este indicador mide la distancia entre la línea de pobreza o indigencia y el ingreso individual, pero eleva al cuadrado dicha distancia, para dar un mayor peso relativo en el resultado final a quienes están más lejos de superar la pobreza o indigencia:

$$(5) \quad FGT_2 = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left(\frac{z - y_i}{z} \right)^2$$

Los valores del índice FGT_2 no son tan sencillos de interpretar como los de los índices H y PG , pero por ser más completos es preferible utilizarlos para la formulación y evaluación de políticas, como también para hacer comparaciones de pobreza entre unidades geográficas o grupos sociales (axioma de monotonicidad en subgrupos).

Los tres indicadores mencionados tienen una propiedad en común: la descomposición aditiva, según la cual el índice de pobreza de una población es equivalente a la suma ponderada de los índices de cada uno de los subgrupos que la conforman (CEPAL, 2007b).

El componente directo: los indicadores de privación infantil y sus umbrales

Los indicadores de Bristol fueron diseñados a partir de la disponibilidad de estos en las Encuestas de Demografía y Salud (DHS) y las Encuestas de Indicadores Múltiples por Conglomerados (MICS). Sin embargo, pese al reciente acceso a nuevas encuestas de este tipo, su cobertura regional es baja, e incorpora solo algunos países de América Latina y el Caribe (véase el anexo 4).

Por este motivo, se hizo necesario utilizar las encuestas de hogares disponibles para 18 países de la región, complementadas por las DHS y las MICS más recientes, lo que obligó a adaptar los indicadores definidos a la disponibilidad de estos en las encuestas de hogares, así como en los censos de población y vivienda, que se utilizaron para fines de localización espacial de los niños afectados por diferentes privaciones.

Por otra parte, los umbrales de privación empleados en la medición de 2003 con base en los indicadores de Bristol solo hacían referencia a las situaciones más graves de pobreza infantil. En el marco de este proyecto se optó por seguir, en la medida de lo posible, el criterio anterior, además de definir umbrales para distinguir situaciones de privación moderada, que también reflejan necesidades insatisfechas que afectan el bienestar y desarrollo de los niños. En el cuadro I.1 del primer capítulo, se señalan las dimensiones que comprenden las necesidades básicas cuya satisfacción es clave para el desarrollo infantil, los indicadores que las representan y que están disponibles en los instrumentos mencionados, y los umbrales que corresponden a la privación moderada y severa.

Algunas reflexiones y consideraciones acerca de los indicadores, sus umbrales y disponibilidad de información

Nutrición: las encuestas de hogares no cuentan con información nutricional. En este estudio se apeló al uso indirecto, para fines de estimación de la pobreza a nivel regional, de las encuestas DHS y MICS, que proveen información al respecto. En términos prácticos, se utilizaron las encuestas DHS para construir matrices multidimensionales para estimar la prevalencia de la desnutrición infantil, de acuerdo a un conjunto de características del hogar o de sus miembros. Luego se reconstruyeron dichas matrices en las encuestas de hogares, lo que permitió estimar la probabilidad de que un niño estuviera en situación de desnutrición. Este procedimiento consideró la estimación de la probabilidad tanto de desnutrición global (insuficiencia ponderal, relación peso y edad, -3 y -2 desvíos estándar) como de desnutrición crónica (relación talla y edad).

Acceso al agua potable: la propuesta original del indicador hace referencia a medidas de distancia, en tiempo o en metros, entre la vivienda o predio que habita el niño y la fuente de agua potable. En las encuestas y censos de la región esa forma de indagar el acceso es poco común y predominan mediciones acerca del tipo de conexión o abastecimiento (público, privado, por cañería o sin ella), el lugar donde se realiza (dentro de la vivienda, dentro del predio, en lugar público o en fuentes naturales). En ocasiones se registra la frecuencia de acceso. Por otra parte, la región es rica en cursos fluviales y cuencas hidrográficas, por lo que el acceso al agua no es un problema muy común y, por tanto, es poco registrado. Así, además de la necesaria adaptación a los indicadores disponibles, en el contexto regional, fue más adecuado referirse al origen del agua (red, pozo, pilón, camión, río o vertiente, entre otros) y forma de suministro, es decir, si se obtiene por cañería en la vivienda o predio, o si es necesario conseguirla por acarreo.

Conexión a sistemas de alcantarillado para la eliminación de excretas: de la misma forma que con el indicador de agua potable, en la región se suelen medir las características del sistema de eliminación de excretas (forma de eliminación de ellas) y el lugar de acceso. En este contexto, cobra especial relevancia la inexistencia de conexión a sistema de alcantarillado, puesto que origina la contaminación del entorno inmediato, con heces y otros desechos, y de los cursos de agua, ya sea por penetración a las napas subterráneas (por ejemplo, con pozos negros) o porque los desechos se eliminan directamente en los ríos y manantiales. Este déficit además agrava el problema del acceso al agua potable en dichos cursos fluviales, transformando estos últimos en vectores de enfermedades.

En relación con los dos indicadores anteriores (agua potable e instalaciones sanitarias), cabe consignar que, en la región, la implementación del método de las necesidades básicas insatisfechas –similar al de los indicadores de Bristol– tradicionalmente ha hecho distinciones sobre el tipo de acceso a estos servicios dependiendo de la localización geográfica (urbana o rural). Esto se debe al reconocimiento de las dificultades para extender las redes de tuberías de agua y alcantarillado a zonas rurales, por lo que suele utilizarse un indicador menos exigente en estas zonas. En el marco de este estudio, y teniendo en cuenta que la privación de estas necesidades para un niño es perjudicial independiente del área donde resida, no se hicieron diferenciaciones al respecto. Además, en zonas rurales esta situación reviste mayor gravedad, puesto que, en casos de enfermedades, existe mayor dificultad para acceder a los servicios de salud.

Vivienda: en este caso se apeló al uso de cuatro indicadores. En cuanto al hacinamiento –que exige la medición del número de recintos habitables en la vivienda –, este es relevante, ya que no solo

perjudica el desempeño normal del aprendizaje, sino que también expulsa a los niños a lugares públicos para sus actividades lúdicas, con los riesgos que esto conlleva (accidentes, ser víctimas de delitos como el robo, formación de pandillas y represión policial, entre otros). Además se asocia a la falta de intimidad y a la promiscuidad, lo que afecta el desarrollo emocional, principalmente desde la pubertad, y puede derivar en situaciones de abuso sexual, entre otros problemas. Sin embargo, no todas las encuestas disponen de la información sobre el número de habitaciones que tiene la vivienda y suele no registrarse el acceso real a recintos habitables por parte de los hogares secundarios (allegados).

Asimismo, se utilizaron indicadores relacionados con el material de los muros, de los techos y del piso. En la región, ha sido más o menos frecuente en el contexto de la migración rural y urbana, el desarrollo de asentamientos precarios (cordones urbano- marginales, tugurios) donde sus moradores montan viviendas de carácter transitorio, con materiales de desecho o utilizando carpas, muchas veces improvisadas. En otras ocasiones, los materiales pueden ser insalubres (por ejemplo, pisos de tierra, que, además de ser vectores naturales de enfermedades infecciosas, fomentan los problemas respiratorios en zonas lluviosas, por causa de la formación de lodo). Por último, existen materiales que por su debilidad se transforman en riesgos potenciales ante inclemencias climáticas y desastres naturales, como las tormentas, huracanes y terremotos. Esto afecta la necesidad de abrigo e incluso puede poner en riesgo la vida. Cabe señalar que no todas las encuestas registran estos tres indicadores simultáneamente, por lo que en algunos casos se utilizaron de forma alternativa y no complementaria.

Educación: la propuesta original sobre pobreza infantil considera como umbral de privación severa el no haber asistido a la escuela. Las categorías restantes hacen referencia al no acceso a la educación secundaria y a temas de calidad. El uso de las encuestas de hogares no permitió trabajar esta última dimensión, pero posibilitó distinciones en la trayectoria educativa de los niños y adolescentes. Por tanto, en este estudio se mantuvo el umbral de privación severa (no haber asistido nunca a un centro educativo) y se incorporó un segundo umbral, de privación moderada, referido al abandono escolar.

Es importante hacer algunas observaciones respecto de la medición por medio de encuestas y su impacto en la definición operacional de los umbrales educativos. En primer lugar, el indicador propuesto no considera el acceso a la educación preescolar, a pesar de que la mayoría de las encuestas miden la asistencia al menos durante el último año antes de la entrada oficial a la educación primaria. Dado que la educación preescolar no es obligatoria en la mayoría de los países de la región, los patrones de no asistencia al ciclo de apresto escolar cruzan todos los estratos sociales, lo que dificulta la

interpretación de esta carencia como manifestación de la pobreza. En segundo lugar, es necesario tener en cuenta el fenómeno de la extraedad, en este caso edades inferiores a la permitida al momento de inicio del ciclo escolar primario. Esto significa que la medición de la inasistencia durante el primer año (6 o 7 años de edad dependiendo del país) no es completamente válida, debido a la existencia de niños que al momento de la encuesta tenían la edad para estar asistiendo a la escuela, pero no al momento de formalizar la matrícula. Por este motivo, no se inició la medición al año de edad oficial para ingresar a primaria, sino al siguiente. Ante la reflexión acerca de que el derecho a la educación abarca la secundaria completa, una dificultad específica es que la observación de esta se debe realizar a la edad posterior al último año de estudio, es decir, a los 18 o 19 años dependiendo del país, pero este grupo etario queda fuera del rango de estudio.

Información: este tipo de medición solo ha sido incorporada hace poco tiempo en las encuestas de hogares y los indicadores que la componen son variables. Entre estos se incluye el acceso a teléfono fijo y móvil, tenencia de radio, de televisión en blanco y negro o en color, de computador y de acceso a Internet, donde se consideró cualquier conjunto entre los indicadores disponibles en cada encuesta, incluyendo la conexión a electricidad domiciliaria para cubrir las ausencias de otros indicadores. Para el umbral severo se tomó la inexistencia del conjunto de sistemas de comunicación registrados; para el umbral moderado se hizo una agrupación: i) electricidad, televisión, radio, Internet, como medios para acceder a información y cultura general; y ii) teléfono fijo o móvil, que representa un mecanismo de comunicación rápido con otras personas u organizaciones, relevante para atender situaciones de emergencia, como enfermedades o accidentes. El indicador original propuesto por la Universidad de Bristol refiere a los niños de 3 a 17 años, pero en este caso se extendió la edad desde el nacimiento del niño hasta los 17 años, por el hecho de que la falta de acceso a la información y a medios de comunicación los perjudica directa e indirectamente, debido a que las dificultades de acceso de sus padres afectan las posibilidades de adquirir conocimientos sobre el cuidado infantil, la oferta institucional disponible y las comunicaciones en caso de emergencia. Esta consideración también permite aminorar el problema de que entre los niños menores de 3 años el número de dimensiones sea menor que en los restantes grupos de edad.

Finalmente, cabe consignar que pese a que el método de las necesidades básicas insatisfechas, en el que se inspira la propuesta de indicadores de Bristol y la presente, es criticado por su insensibilidad con respecto a períodos de contracción económica –mediría más bien la pobreza estructural sin captar efectos coyunturales de deterioro del bienestar–, su adaptación al ámbito de la infancia incluye indicadores que sí son sensibles a deterioros no prolongados

en la calidad de vida, sobre todo en las dimensiones de nutrición y educación. Otro aspecto que introduce una perspectiva en relación con este método es el de la medida de agregación –en particular, severidad y profundidad de la pobreza– sobre la base de ponderaciones de los indicadores construidos como complementos de su nivel de privación en cada país.

Identificación de los pobres bajo el método de los indicadores de privación infantil

El proceso de identificación consistió en la determinación del número de dimensiones en que se presenta un caso de privación:

i) pobreza infantil severa: se hace un conteo del número de dimensiones en que un niño presenta una situación de privación severa. Aunque el máximo teórico posible son seis privaciones, en la práctica algunas de las dimensiones se aplican a poblaciones etarias distintas (por ejemplo, nutrición de 0 a 4 años y educación de 7 a 17 años). Por este motivo, no es viable, como en el método NBI tradicional, establecer gradaciones claras de la profundidad de pobreza a partir del conteo de privaciones (Grupo de Expertos sobre Estadísticas de Pobreza, 2007), razón por la que se propone un segundo umbral, de pobreza moderada; y

ii) pobreza infantil moderada: se hace un conteo del número de privaciones moderadas que afectan a cada niño. La categoría de privación moderada abarca la privación severa, de la misma forma que la pobreza por ingresos abarca la situación de indigencia bajo el mismo criterio.

Para concluir, se consideró a los niños en situación de pobreza severa o moderada, según corresponda, cuando el conteo de privaciones fue igual o mayor a 1. En el estudio de Bristol en 2003, los investigadores fueron muy cautelosos, tanto en la definición de los umbrales como en clasificar a los niños con una privación como en privación extrema, y solo con dos o más privaciones en situación de pobreza absoluta (Grupo de Expertos sobre Estadísticas de Pobreza, 2007). Esto se debe a que en algunos indicadores la situación de privación no necesariamente es atribuible a insuficiencias de bienestar, sino a otros factores. Por ejemplo, pueden ocurrir fuertes diarreas que hacen perder peso a un niño en un breve período de tiempo, dificultad para acudir a centros de salud en caso de una fiebre por decisión de los padres, o discriminación de las niñas en el acceso a la educación (Gordon y otros, 2003a y b). Asimismo, un estudio anterior encabezado por el mismo autor (Gordon y otros, 2000), que utilizó modelos de análisis de varianza y regresión logística para determinar la posición óptima para el umbral de pobreza, mostró que el escalamiento adecuado se producía a partir de dos privaciones (ambos modelos estadísticos convergieron en el mismo resultado).

Pese a lo anterior, sobre la base del enfoque de derechos de la infancia, se optó por considerar cada privación como indicador de pobreza, ya que viola o impide cumplir al menos un derecho. Así, un niño puede verse afectado por decisiones de sus padres, discriminaciones comunitarias o problemas de salud que, en este caso, deriven en desnutrición, no asociadas a situaciones de insuficiencia de recursos o acceso a servicios sociales básicos, pero que constituyen en sí un incumplimiento de sus derechos⁶. Los Estados, al ratificar la Convención de los Derechos del Niño (CDN), se obligan a cumplir con todos los derechos infantiles hasta el máximo de recursos disponibles, lo que incluye solventar costos de salud difíciles de cubrir por los hogares y velar para que no haya situaciones de discriminación, entre otros deberes. La medición de la pobreza bajo un enfoque de derechos implica, por tanto, considerar pobre a un niño ante el incumplimiento de cualquiera de sus derechos⁷. En el método general de las necesidades básicas insatisfechas se le denomina criterio de la correalización: si los indicadores son considerados como sustitutos perfectos, los hogares o personas con al menos una privación son pobres (Grupo de Expertos sobre Estadísticas de Pobreza, 2007). Por otra parte, es necesario tener en cuenta que la utilización de un índice de privaciones con una restricción en su cantidad afecta el desarrollo de una medida única de agregación de la pobreza bajo este método.

El índice de agregación para los indicadores de privación infantil

En el ámbito de la medición a partir de indicadores de privación existen diversas opciones de índice de agregación, con mayores o menores limitaciones y extensión de uso⁸. En esta propuesta se optó por una aproximación para el análisis de la pobreza, cuyos indicadores se conciben como conjunto difuso –fuzzy set– (Grupo de Expertos sobre Estadísticas de Pobreza, 2007), en particular el Totally Fuzzy Approach (TFA) desarrollado inicialmente por Cerioli y Zani (1990) para variables dicotómicas, policotómicas y continuas (Deutsch y Silber, 2005).

En particular, se utilizó una familia de índices presentada por Bourguignon y Chakravarty (2003), similar a la desarrollada por Foster, Greer y Thorbecke (1984), la que cumple con los principios axiomáticos de Sen y otros autores.

La fórmula general es la siguiente:

$$(6) P_{\alpha}^{\theta}(X; z) = \frac{1}{n} \sum_{i \in S_j} \left(\sum_{j=1}^m a_j \cdot \text{MAX} \left(1 - \frac{x_{ij}}{z_j}; 0 \right) \right)^{\alpha/\theta} = \frac{1}{n} \sum_{i \in S_j} \left(\sum_{j=1}^m a_j \left(S_j^i \left(1 - \frac{x_{ij}}{z_j} \right) \right)^{\theta} \right)^{\alpha/\theta}$$

donde

n es el número de individuos (u hogares)

m es el número de atributos del individuo (u hogar) i

x_{ij} es el atributo j de cada individuo (u hogar) i

z_j es el umbral de privación para el atributo j

S_j^i es la función del indicador tal que $S_j^i=1$ si $i \in S_j$ tiene privación en el indicador j , y $S_j^i=0$ en caso contrario ($x_{ij} \geq z_j$);

la expresión unidimensional $\sum_{i \in S} \left(1 - \frac{x_{ij}}{z_j} \right)$ es equivalente a $\sum_{i=1}^q \left(1 - \frac{x_{ij}}{z_j} \right)$

donde

q es el número de individuos (u hogares) con privación en el indicador, de manera similar a la familia de índices de Foster–Greer–Thorbecke (FGT),

α es un parámetro positivo, tal que $\alpha=0$ permite calcular el índice de recuento; en caso contrario es un indicador de aversión a la desigualdad, donde $\alpha=1$ mide la pobreza o profundidad de la pobreza multidimensional y valores superiores otorgan mayor peso a quienes se encuentran en situaciones de mayor privación (de manera equivalente al FGT).

a_j es el factor de ponderación del atributo j

θ es el parámetro de elasticidad de sustitución entre las brechas de varios atributos, cada una de las cuales es medida por la expresión $1 - \frac{x_{ij}}{z_j}$

Aunque no es razonable hacer equivaler el déficit nutricional con el acceso educativo u otro indicador, determinar la elasticidad de sustitución de este sería materia de otro tipo de estudios, lo que exige identificar factores de elasticidad de

⁶ La desnutrición secundaria, que no está relacionada con la insuficiencia de alimentos sino con factores biomédicos, afecta a una proporción marginal de los niños menores de 5 años (un modelo de factores causantes de la desnutrición se puede ver en Martínez y Fernández, 2006). Enfrentar estas situaciones requiere tratamientos con alimentos especiales normalmente costosos, más allá del gasto de bolsillo habitual que se hace en salud. Sobre pobreza y gastos de bolsillo en salud, véase Grupo de Expertos sobre Estadísticas de Pobreza, 2007.

⁷ Por el mismo motivo, se construyen umbrales a nivel nacional sin diferenciaciones entre zonas urbanas y rurales –aun cuando en las zonas rurales hay mayores dificultades de acceso a servicios básicos debido a los altos costos de inversión–, ya que los derechos rigen en cualquier contexto.

⁸ Una revisión comparada puede encontrarse en Deutsch y Silber (2005).

sustitución para cada par de indicadores. Esto implicaría diseñar una especificación mucho más compleja del índice (Bourguignon y Chakravarty, 2003). Por tal motivo, en este estudio se asume el parámetro $\theta=1$, ya implícito en medidas de profundidad basadas en el recuento de privaciones.

Por otra parte, la necesidad de distinguir situaciones de pobreza extrema y de pobreza total a partir de umbrales de pobreza moderada obliga a complejizar sus medidas de profundidad y severidad. Esto pese al atractivo de proposiciones que miden profundidad y severidad de la pobreza a partir del conteo de la cantidad de privaciones, otorgándoles a cada una un peso igual⁹. En este caso se usó un sistema de ponderación variante de las privaciones –utilizado en diversos estudios– que les otorga cierta relatividad, pero obliga a aplicar el principio de correalización mencionado anteriormente y criterios de sustitución perfecta ($\theta=1$)¹⁰.

Para finalizar, es necesario precisar que el índice presentado obliga a construir valores de indicadores que permitan asumir, al menos en teoría, la existencia de un continuo de distancias en relación con la norma o umbral de privación, y que tengan el mismo rango de variación, similar a lo propuesto por Boltvinik (1992)¹¹. De esta manera, se proponen los siguientes valores: el umbral sin privación toma el valor 3; la privación moderada el valor 2 (en términos de distancias 2/3 del umbral); la privación severa el valor 1 (1/3 del umbral); y la privación extrema, de carácter teórico (inanición, sin acceso a agua, sin vivienda, entre otros) el valor 0; en el caso del umbral respecto del que se compara la privación severa, corresponde al valor 2 (y la privación severa sería 1/2 del umbral).

En términos prácticos y asumidas las consideraciones anteriores, la familia básica de índices sería la siguiente: índice de recuento ($\alpha=0$; $\theta=1$)

$$(7) \quad H = \frac{1}{n} \sum_{i \in S_j} \left(\sum_{j=1}^m a_j S_j^i \left(1 - \frac{x_{ij}}{z_j} \right) \right)^0 = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left(\sum_{j=1}^m a_j S_j^i \left(1 - \frac{x_{ij}}{z_j} \right) \right)^0 = \frac{q}{n}$$

índice de profundidad (brecha de pobreza: $\alpha=1$):

$$(8) \quad PG = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left(\sum_{j=1}^m a_j S_j^i \left(1 - \frac{x_{ij}}{z_j} \right) \right)$$

donde:

$$a_j = \frac{w_j}{\sum_{j=1}^m w_j}, \quad w_j = 1 - \frac{q_j}{n}, \quad \text{y } q_j = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q S_j^i$$

e índice de severidad (equivalente a FGT_2), cuando $\alpha=2$:

$$(9) \quad SI = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left(\sum_{j=1}^m a_j S_j^i \left(1 - \frac{x_{ij}}{z_j} \right) \right)^2$$

Finalmente, cabe consignar que algunos de los indicadores –y dimensiones– se aplican a grupos diferentes de niños. En consecuencia, el número de privaciones posibles para niños de diversos grupos de edad puede variar: en los niños de 5 años y más no es posible medir nutrición y en los menores de 7 años no es posible medir asistencia escolar. Para ambos grupos se hace un recuento de la misma cantidad de dimensiones de privación, aunque estas son variadas. Sin embargo, no ocurre lo mismo con los niños de 5 y 6 años, para los que no se dispone de medición en ambas dimensiones.

Si bien los métodos directos e indirectos tradicionales no presentan esta dificultad, por tener como unidad de análisis primaria el hogar, cuyas características se hacen extensibles a cada uno de sus miembros, es justamente esta situación la que los hace criticables para abordar la especificidad de la pobreza y las privaciones en la infancia. Por el contrario, la propuesta de indicadores de Bristol y la adaptación que se presenta en este estudio recoge esa especificidad, aun cuando conlleva la dificultad mencionada. Esto refuerza la necesidad de utilizar medidas de profundidad y severidad de la pobreza que no se basen en el recuento de privaciones, sino en el promedio (ponderado) de las medidas de distancia dentro de cada privación, aunque no mejora el problema del diferencial de probabilidades de estar en situación de pobreza entre niños a los que se les mide un número distinto de dimensiones.

El enfoque axiomático

Introducido por Amartya Sen en 1976, este enfoque permite un análisis sobre la base de indicadores más completos, tomando en cuenta, por ejemplo, no solo la incidencia de la pobreza –entendida como la relación entre el número de pobres y la población total del territorio–, sino también la intensidad –definida como el ingreso que requiere una unidad pobre para superar la línea de la pobreza– y la desigualdad –o magnitud– de esta. En este sentido destacan tres axiomas básicos: el focal, el de monotonicidad y el de transferencia –que se relaciona con el índice de Gini, en el sentido de que busca establecer el nivel de desigualdad que se desarrolla bajo la línea de la pobreza–, que configuran la medida de Sen (Sen, 1976).

⁹ Se pueden ver ejemplos en Klasen (2002) y Minujin y Delamónica (2005).

¹⁰ Por ejemplo, el estudio de Townsend sobre el Reino Unido (Townsend, 1979).

¹¹ Una de las dificultades de esta aproximación es que la mayoría de los indicadores utilizados para medir privación son de carácter ordinal. Pese a que el grado de satisfacción puede concebirse como continuo, la asignación de valores escalares a estos indicadores para representar distancias –y homologarlos entre sí– es de carácter arbitrario.

De acuerdo al axioma focal –cuya utilidad es identificar el número de pobres–, cuando se establece la línea de pobreza el índice de pobreza no debe ser afectado por los cambios en el ingreso de quienes no caen en la categoría de pobres –aquellos que están por sobre la línea–, ya que solo los cambios en el ingreso de los individuos que están por debajo de esta línea afectan el bienestar de las personas pobres. De esta forma, para la construcción del indicador es pertinente solo la información relativa a las unidades de análisis consideradas pobres y no otras (Dominguez y Martin, 2006).

El axioma de monotonicidad establece que el índice de pobreza debe aumentar cuando el ingreso de una persona pobre disminuye, por lo que tendría que existir una correspondencia entre la medida de pobreza y la distancia de los pobres respecto de la línea de pobreza. Por lo tanto este indicador debe ser una función decreciente en las unidades de análisis cuyos ingresos son inferiores a la línea de pobreza elegida.

Según el axioma de transferencia, el traspaso de dinero de un individuo pobre a uno menos pobre debe traducirse en un aumento del índice de pobreza, por consiguiente, según este axioma dicho índice debe ser sensible a la distribución de ingresos bajo la línea de pobreza.

Una extensión de este axioma es la sensibilidad a transferencias. Este axioma requiere que un traspaso de ingresos desde una persona pobre hacia una persona menos pobre incremente la medida de pobreza en mayor grado mientras más pobre sea quien entrega sus recursos. El grado de pobreza del donante se puede determinar a partir de su posición en la escala de ingresos –versión I del axioma– o de su nivel de ingresos –versión II del axioma– (Kakwani, 1980).

Por último, Foster, Greer y Thorbecke (1984) han propuesto además un axioma de monotonicidad en subgrupos: si se incrementa la pobreza para un conjunto de personas, entonces la pobreza total también debe aumentar. Así se garantiza que un cambio en el ingreso de algunos individuos afecte, en la misma dirección, a la pobreza de cualquier grupo en el que estos se encuentren.

Entre las ventajas de una medida de pobreza se cuenta su facilidad de comparar distintas situaciones y su utilidad para evaluar la efectividad de las políticas sociales. Sin embargo, siempre el ejercicio de resumir mucha información en un solo número puede ocultar características importantes del fenómeno. En general, las medidas mayormente desarrolladas de acuerdo a estos axiomas suponen el uso del ingreso o del consumo (métrica monetaria) como indicadores de bienestar, por lo que no se aplican para los métodos directos.

ANEXO II MODELO DE ESTIMACIÓN DE PROBABILIDAD DE DESNUTRICIÓN

El objetivo del desarrollo de un modelo de estimación de probabilidades de desnutrición en niños de 0 a 4 años, a partir de instrumentos que cuentan con mediciones antropométricas, es su aplicación a encuestas de hogares de propósitos múltiples que no cuentan con esas medidas, para así poder construir el método de medición de la pobreza infantil conocido como indicadores de Bristol, y luego cruzarlo con el método monetario de medición de la pobreza, contando con este indicador de privación.

En términos específicos, se elaboraron modelos para calcular la probabilidad de desnutrición global y crónica, tanto para los niveles graves (menos de -3 desviaciones estándar) como para los moderados a graves (menos de -2 desvíos estándar) para los niños de 0 a 59 meses, a partir de las encuestas DHS (Demographic and Health Surveys), realizadas por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (ASDI), o las encuestas MICS (Multiple Indicator Cluster Survey), desarrolladas por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Ambas encuestas son representativas a nivel nacional.

En primer lugar, y luego de conseguir los microdatos disponibles de las encuestas, se procedió a estudiar las variables más relevantes para el cálculo de la probabilidad de desnutrición. Cabe señalar que,

como primer paso en esta indagación, se consideró un conjunto de variables presentes en las encuestas mencionadas, que se pueden concebir como determinantes próximos de los diversos indicadores antropométricos de desnutrición (peso al nacer, lactancia materna exclusiva y complementaria, episodios de diarrea y nivel de hemoglobina en la sangre, entre otros). Sin embargo, pese a que los modelos debieran incluir estas variables, en la práctica se optó por un conjunto de factores que, sin dejar de ser relevantes, las excluían. Esta decisión se debió a la necesidad de utilizar variables (y unidades de medida) que pudieran ser predictivas de la desnutrición, a la vez de ser replicables en las encuestas de hogares que incluyen mediciones, entre otras, de condiciones habitacionales, de saneamiento, niveles educativos y de ingreso.

Se presentó como una limitación importante que no todas las encuestas MICS disponibles para la región calculaban la antropometría, y los tamaños de las muestras de niños no eran lo bastante grandes para ser utilizados en modelos de regresión logística múltiple razonablemente robustos. Por ello, se optó por trabajar con los datos de las encuestas DHS, ya que estaban disponibles para más países, tenían un tamaño de muestra mayor para calcular modelos más complejos y medían siempre la antropometría a los niños menores de 5 años. Además, incluían los indicadores antropométricos estandarizados según los

nuevos patrones de crecimiento: las curvas de crecimiento infantil de la Organización Mundial de la Salud (OMS).

Sobre este último elemento, cabe destacar que, a partir de abril de 2006, la OMS publicó nuevos patrones internacionales de crecimiento infantil para lactantes y niños hasta 5 años, que proporcionan información sobre el crecimiento idóneo de estos, es decir, por primera vez se demuestra que los niños nacidos en regiones diferentes del mundo a los que se ofrecen condiciones de vida óptimas, cuentan con el potencial de crecer y desarrollarse hasta estaturas y pesos similares para la edad¹.

La revisión de las encuestas DHS consistió en ver para qué países están disponibles y en qué años fueron tomadas². Se utilizaron los datos de los siguientes países: Estado Plurinacional de Bolivia 2003, Colombia 2005, Guatemala 1998-1999, Haití 2005-2006, Honduras 2005, Nicaragua 2001, Perú 2000 y República Dominicana 2007.

El marco muestral estuvo constituido por niños menores de 5 años (de 0 a 59 meses) pertenecientes a los hogares entrevistados y que presentan mediciones antropométricas (peso, talla y edad) y el cálculo de indicadores de desnutrición: relación peso/edad (desnutrición global), talla/edad (desnutrición crónica) y peso/talla (desnutrición aguda).

En el presente trabajo de modelización se incluyó la desnutrición global (relación peso/edad) y la desnutrición crónica (relación talla/edad). Estas variables se expresan en puntaje Z , basado en las curvas de crecimiento de la OMS, donde Z es una variable normal estandarizada con $\bar{x} = 0$ y $s = 1$.

Para calcular la probabilidad de desnutrición se utilizaron modelos de regresión para variables respuesta de carácter binario. En estos modelos la variable respuesta Y de un individuo puede tomar solo dos valores, por ejemplo $Y = 1$ si el niño es desnutrido e $Y = 0$ si el niño no es desnutrido.

El modelo también incluye un conjunto de variables independientes que debieran permitir predecir si un niño es desnutrido o no.

Si $x_1, x_2, x_3, \dots, x_k$ son las variables explicativas, se busca calcular la probabilidad (p) de desnutrición de un individuo, dada la presencia de las k variables explicativas, es decir, $p = P(Y=1/x_1, x_2, x_3, \dots, x_k)$ por medio del modelo de regresión logística. La forma lineal del modelo de regresión logística es:

$$(1) \text{logit } (p) = \ln \left(\frac{p}{(1-p)} \right) = \alpha + \beta_1 x_1 + \beta_2 x_2 + \beta_3 x_3 + \dots + \beta_k x_k$$

y

$$(2) (p) = \frac{1}{1 + e^{-(\alpha + \beta_1 x_1 + \beta_2 x_2 + \beta_3 x_3 + \dots + \beta_k x_k)}}$$

donde α y $\beta_1, \beta_2, \dots, \beta_k$ son los parámetros de la regresión³.

Construcción de las variables respuesta

Los indicadores de desnutrición (global y crónica) son variables normales estandarizadas (puntaje Z). Si la desnutrición es menor a -3 desviaciones estándar con respecto a la media de la curva de crecimiento infantil, entonces se dice que la desnutrición es grave o severa y si es menor a -2 desviaciones estándar, la desnutrición es moderada a grave. Por tanto, para todos los indicadores hay dos puntos de corte, menor que -3 D.E. y menor que -2 D.E., lo que implica que para cada país existen cuatro variables respuesta (y cuatro modelos) que construir:

$$Y_1 = \begin{cases} 1 & \text{si la desnutrición global es menor a -2} \\ 0 & \text{si la desnutrición global es mayor o igual a -2} \end{cases}$$

$$Y_2 = \begin{cases} 1 & \text{si la desnutrición global es menor a -3} \\ 0 & \text{si la desnutrición global es mayor o igual a -3} \end{cases}$$

$$Y_3 = \begin{cases} 1 & \text{si la desnutrición crónica es menor a -2} \\ 0 & \text{si la desnutrición crónica es mayor o igual a -2} \end{cases}$$

$$Y_4 = \begin{cases} 1 & \text{si la desnutrición crónica es menor a -3} \\ 0 & \text{si la desnutrición crónica es mayor o igual a -3} \end{cases}$$

El porcentaje de desnutridos graves en el indicador de desnutrición global en la mayoría de los países es de alrededor del 10% –lo que hace que el grupo para el que hay que calcular esta probabilidad sea muy pequeño–, por lo que se consideró inicialmente tomar juntos, como grupo de desnutridos, a los moderados y graves para aumentar el tamaño del grupo, a pesar de lo cual, la calidad predictiva de los modelos individuales frente al modelo general no fue menos adecuada. Además, los modelos de desnutrición grave permitieron utilizar variables predictoras distintas (y mejores) que en el caso del modelo general.

¹ Véase <www.who.int/childgrowth>.

² Véase <www.measuredhs.com>.

³ Véase Agresti (1990).

En el indicador de desnutrición crónica, el porcentaje de desnutridos graves es de alrededor del 10%, lo que minimizó el problema descrito anteriormente.

Las variables predictoras utilizadas

Las variables explicativas utilizadas en el modelo se pueden clasificar en dos grupos: categóricas (factores) y continuas.

Variables categóricas:

1. Disponibilidad de agua potable
 - de la red pública dentro de la vivienda
 - de la red pública fuera de la vivienda, pero dentro de la propiedad
 - de la red pública fuera de la propiedad
2. Disponibilidad de alcantarillado
 - de la red pública dentro de la vivienda
 - de la red pública fuera de la vivienda
 - otro sistema
3. Combustible para cocinar
 - gas o electricidad
 - leña
 - otro
4. Educación de la madre
 - sin educación
 - primaria completa
 - secundaria completa
 - educación superior completa
5. Madre está actualmente trabajando
 - sí
 - no
6. Lugar que ocupa entre los hermanos
 - es hijo mayor y no mellizo
 - no es hijo mayor y no mellizo
 - es mellizo
7. Número de piezas para dormir
 - menor o igual a dos
 - más de dos
8. Marido de la madre vive en la casa
 - sí
 - no

9. Raza
 - indígena
 - no indígena

Variables continuas (o asimilables a continuas):

10. edad de la madre (años)
11. edad del niño en años (0-4)
12. número de niños menores de 5 años en el hogar

Variables de estratificación (estas variables son fijas):

13. lugar de residencia
 - región o departamento
14. Tipo de lugar de residencia
 - urbano o rural

Cálculo computacional

Para calcular los modelos de regresión logística se usó el procedimiento SURVEYLOGISTIC del paquete estadístico SAS. La razón para no utilizar el procedimiento LOGISTIC fue porque había que considerar el tipo de muestreo utilizado en las encuestas DHS. En general, el diseño de la muestra para una encuesta de este tipo es estratificado por conglomerado y multietápico (en la mayoría de los casos es bietápico). El procedimiento SURVEYLOGISTIC incorpora a sus cálculos el diseño de muestras complejas, incluyendo diseños de muestras estratificados por conglomerados y con diferentes factores de expansión, las variables de estratificación, que en general son las regiones del país y el tipo de lugar de residencia (urbano o rural), el conglomerado (áreas censales) y el factor de expansión, para que sea representativo de la población del país.

Para evaluar la capacidad predictiva del modelo, el procedimiento SURVEYLOGISTIC calcula cuatro índices de correlación por rangos entre las probabilidades estimadas y las respuestas observadas, uno de los cuales es el D de Somers, que es igual a:

$$\text{Somers'D} = (n_c - n_d) / t$$

donde

n_c = número de pares concordantes

n_d = número de pares discordantes

t = número total de pares

Se dice que un par de observaciones con diferentes respuestas ordenadas es concordante, si la observación con el valor de respuesta de menor orden tiene un puntaje de la media estimada menor que la observación con valor de respuesta de mayor orden. Si la observación

con el valor de respuesta de menor orden tiene un puntaje de la media estimada mayor que el de la observación con valor de respuesta de mayor orden, entonces el par es discordante. Si el par no es concordante ni discordante, entonces el par está empatado.

El puntaje de la media estimada de una observación es la suma de los valores ordenados menos 1, ponderada por la probabilidad estimada correspondiente a esa observación. Esto es, que el puntaje de la media estimada es igual a:

$$(3) \quad \sum_{i=1}^{k+1} (i-1) p_i$$

donde $k+1$ es el número de niveles de respuestas y p_i es la probabilidad estimada de la i -ésima respuesta ordenada.

Otras consideraciones

La probabilidad de no ser desnutrido –grave o moderado a grave– para todos los indicadores de desnutrición, incluye a los niños con peso normal, con sobrepeso y obesos. Por lo tanto, el grupo de referencia con el que se compara el grupo de desnutridos es muy amplio. Ser obeso es quizás tan riesgoso como ser desnutrido y hay algunos factores de riesgo comunes (entre los medidos), por lo que el modelo no discrimina óptimamente entre los desnutridos y no desnutridos.

En la mayoría de los modelos de regresión que se calcularon para cada país, se vio que las variables educación de la madre y el número de niños menores de 5 años eran muy relevantes. Otra variable importante fue el tipo de combustible para cocinar. En algunos casos la variable disponibilidad de alcantarillado también tuvo un peso significativo en el resultado de la regresión.

Procedimiento de estimación de la probabilidad de desnutrición en las encuestas de hogares

Luego de obtener los mejores modelos posibles con distintas combinaciones de las variables antes mencionadas, se hizo un pareo del conjunto de variables utilizadas para la elaboración de los

modelos logísticos con las variables provenientes de las encuestas de hogares, de tal forma que aquellas variables categóricas quedaran transformadas en alternativas binarias (0,1) y se construyeran las variables continuas con unidades de medida iguales o al menos asimilables.

A partir de lo anterior, se reconstruyó cada modelo de probabilidad de estar desnutrido, utilizando los regresores particulares obtenidos en cada caso. Se procedió a ordenar a los niños de 0 a 4 años de cada encuesta de hogar según las probabilidades estimadas de desnutrición –de menor a mayor– y se estableció el umbral –de definición de quienes tenían alta probabilidad de estar desnutridos– cuando el número acumulado expandido de niños alcanzó el valor estimado a partir de fuentes internacionales oficiales⁴.

Finalmente, se validó la razonabilidad de cada una de las estimaciones estableciendo cruces con variables exógenas al modelo, en particular las referidas al ingreso (incidencia de la indigencia y la pobreza según el método monetario y deciles de ingreso per cápita del hogar).

⁴ Véanse OMS y Banco Mundial, sitio de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/>

ANEXO III

METODOLOGÍA PARA LA MEDICIÓN DE LA AUTOCORRELACIÓN ESPACIAL Y LA HETEROGENEIDAD ESPACIAL DE LA POBREZA INFANTIL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Cuando se hace un análisis exploratorio de datos que incluye el componente geográfico con información sobre la localización de los fenómenos a estudiar, hay que considerar de forma explícita las características propias de esta información: georreferenciación, multidireccionalidad y multidimensionalidad. La primera ley de geografía de Tobler señala que "todo está relacionado con todo lo demás, pero las cosas cercanas están más relacionadas que las cosas distantes" (Tobler, 1970, en Miller, 2004). Es decir, es probable que una unidad territorial que presenta altos índices de pobreza infantil también tenga una relación con los índices de pobreza de sus vecinos. Los nuevos métodos estadísticos bajo el análisis exploratorio de datos espaciales permiten considerar la localización del fenómeno en estudio, tanto en términos absolutos (dónde) como relativos (distribución espacial, distancia). Además, permiten no solo la fácil visualización de la pobreza infantil, sino también el explorar cómo se comporta en el espacio y qué patrón sigue. Sobre la base de este concepto se habla de conglomerado espacial de determinadas características (*spatial clustering*), lo que significa que el grado de correlación que existe entre indicadores está en función de la contigüidad y distancia entre las unidades territoriales.

Muchas veces este conglomerado espacial es examinado solo por el hecho de ser un factor desconcertante en los modelos estadísticos probabilísticos tradicionales, los que asumen que las variables que se calculan sobre la base de observaciones independientes están distribuidas de manera idéntica. Pero el conglomerado espacial en

sí –sea medido por la autocorrelación espacial o por la heterogeneidad espacial que lo subyace– también es una fuente de información relevante sobre la relación entre el territorio y las características sociodemográficas. La identificación de estos conglomerados espaciales de pobreza infantil permite la exploración de las causas, mecanismos y efectos de esta, lo que no necesariamente se lograría con una mera clasificación estadística de unidades territoriales ordenadas según el nivel de incidencia de este fenómeno. Si bien el conglomerado espacial no es prueba definitiva del efecto del territorio en la pobreza que experimentan los niños y adolescentes, sí lo es la localización, que ofrece evidencias sobre la posible relación y causalidad entre variables, que debería ser examinada con mayor profundidad (Miller, 2004).

Vilalta y Perdomo (2005) proponen una definición simple para la autocorrelación espacial y la heterogeneidad espacial: la primera es "la concentración o dispersión de los valores de una variable en un mapa", mientras que la segunda es "la variación de las relaciones entre las variables en el espacio" (pág. 325). En un artículo fundamental sobre la identificación de patrones de conglomerado espacial, Anselin (1995) presenta una profunda discusión sobre las medidas de autocorrelación y heterogeneidad espacial. En esta sección se exponen los elementos esenciales de su artículo.

Como uno de los primeros pasos para la caracterización de la distribución espacial en las ciencias sociales, es necesario hacer un análisis exploratorio de datos espaciales (*Exploratory Spatial*

Data Analysis, ESDA). En palabras de Anselin (1999), ESDA puede definirse como el conjunto de técnicas que describen y visualizan las distribuciones espaciales, identifican localizaciones atípicas o "atípicos espaciales" (*spatial outliers*), identifican patrones de asociación espacial, conglomerados (*clusters*) o enclaves calientes (*hot spots*) e indican estructuras espaciales u otras formas de heterogeneidad espacial. Por tanto, estos métodos tienen un carácter descriptivo (estadístico) más que confirmatorio (econométrico).

Tradicionalmente las herramientas relacionadas con un proceso de análisis exploratorio de datos espaciales permitían calcular un solo indicador para la totalidad de las unidades territoriales de una determinada área de estudio. Estos indicadores de autocorrelación espacial, tales como el I de Moran global –uno de los más antiguos (Moran, 1950), ofrecían una medida de resumen de la intensidad del conglomerado espacial de las unidades territoriales consideradas, pero carecían de una indicación de cuáles unidades formaban parte de tal o cual conglomerado espacial y de dónde se localizaban estos conglomerados. En suma, los indicadores de autocorrelación global solo señalan el grado de la relación espacial entre valores de las unidades territoriales, pero no entregan una indicación del patrón de esta relación (agrupada o dispersa).

Por otra parte, el conjunto de indicadores de asociación espacial local (*Local Indicators of Spatial Association*, LISA) son derivados de los indicadores globales de autocorrelación espacial, tradicionalmente calculados en ejercicios de análisis exploratorio de datos espaciales. Según Anselin (1995), para que un indicador sea considerado de asociación espacial local, es necesario que cumpla con dos condiciones: la primera es que la suma de los valores del indicador de asociación espacial local para cada unidad territorial sea proporcional a un indicador global de autocorrelación espacial; y la segunda es que identifique los conglomerados espaciales de unidades territoriales. Por lo tanto, la ventaja adicional de los indicadores de asociación espacial local respecto de los indicadores globales de autocorrelación es su identificación de heterogeneidad espacial, que asigna a cada unidad territorial un valor que indica el tipo de relación que tiene con sus unidades vecinas. En consecuencia, los indicadores de asociación espacial local no solo identifican patrones de asociación espacial, sino también los valores extremos del comportamiento territorial de las variables –aquellas unidades territoriales con valores atípicos, donde su relación espacial cae fuera de la distribución de las demás unidades.

Existen también indicadores que identifican conglomerados espaciales, pero sin un correspondiente indicador global de asociación espacial, como el G_i^* de Getis-Ord (Getis y Ord, 1992).

Dada la valiosa información que brindan tanto la medida global de la autocorrelación espacial como la medida del patrón de esta autocorrelación, en este documento el conglomerado espacial de unidades territoriales se mide por medio del I de Moran, que es a la vez una medida de autocorrelación y de heterogeneidad espacial y representa el indicador utilizado con mayor frecuencia en este tipo de indagación. Una ventaja adicional de usar el I de Moran es la facilidad con que se pueden calcular y ejecutar, al mismo tiempo, análisis espaciales descriptivos con el *software* GeoDa, diseñado para estos fines¹.

El I de Moran global y local

Como se señaló anteriormente, el I de Moran puede ser presentado en dos formas distintas: el índice global y el índice local. Tanto el primero como el segundo varían entre -1 y 1, donde los valores negativos indican un conglomerado espacial de unidades territoriales con valores de análisis distintos y valores positivos indican un conglomerado espacial de unidades territoriales con valores de análisis similares –sean estos altos o bajos. Los valores del I de Moran cercanos a cero indican la falta de una relación espacial entre los valores de análisis. Además, como se destacó en la sección previa, el I de Moran global representa una estadística resumen que indica la intensidad de autocorrelación entre grupos de unidades territoriales, pero no identifica el patrón de estas relaciones espaciales. No obstante, esta estadística es de gran utilidad como primer paso para identificar la presencia o no de una relación espacial entre los indicadores de análisis de unidades territoriales, permitiendo rechazar o afirmar la hipótesis de la no existencia de autocorrelación espacial.

La otra forma de presentar el I de Moran es el índice local, que representa el grado de correlación del indicador de una unidad territorial con los indicadores de sus vecinas.

El I de Moran local se calcula de la siguiente forma, para cada caso i :

$$(1) \quad I_i = z_i \sum_j w_{ij} z_j$$

donde:

z_i, z_j corresponden a los desvíos del promedio de las observaciones y w_{ij} es la matriz de vecindad, que se discutirá más adelante con mayor detalle.

Como resultado, el I de Moran local identifica unidades territoriales donde valores de análisis altos o bajos se agrupan espacialmente,

¹ Este software se puede descargar gratuitamente desde <<http://geodacenter.asu.edu>>.

así como también unidades territoriales con valores muy distintos a los de las áreas circundantes. Por tanto, este índice puede reconocer cinco tipos de conglomerados espaciales, que son los siguientes:

i) alto-alto (*high-high*): una unidad territorial con un valor de análisis por encima del promedio, rodeada significativamente por áreas vecinas que también se encuentran por sobre la media con respecto a la variable de interés. Estas unidades territoriales corresponden a los denominados enclaves calientes (*hot spots*), identificados por el índice G^* de Getis-Ord;

ii) bajo-bajo (*low-low*): una unidad territorial con un valor de análisis inferior al promedio, rodeada por áreas vecinas que también se encuentran bajo la media en relación con la variable de interés. Estas unidades territoriales corresponden a los denominados enclaves fríos (*cold spots*), identificados por el índice G^* de Getis-Ord;

iii) bajo-alto (*low-high*): presencia de una unidad territorial con un valor de análisis bajo, rodeada significativamente por áreas vecinas con valores que se encuentran por sobre la media de la variable de interés;

iv) alto-bajo (*high-low*): presencia de una unidad territorial con un valor de análisis alto, rodeada significativamente por áreas vecinas con valores que se encuentran bajo la media de la variable de interés; y

v) relación no significativa (*not significant*): presencia de unidades territoriales donde el valor de análisis de la variable de interés no se relaciona significativamente con los valores que presentan sus vecinos.

Cuando se consideran indicadores de pobreza donde un alto valor indica una mayor incidencia del fenómeno en una determinada unidad territorial, es fácil pensar en casos donde existan conglomerados de unidades territoriales contiguas pobres (*hot spots*) o prósperas (*cold spots*), mientras los casos de conglomerados espaciales combinados bajo-alto y alto-bajo son menos intuitivos. Ejemplos de estos últimos tipos de patrones espaciales podrían darse donde existen condominios cerrados de altos ingresos, construidos en medio de lugares predominantemente pobres o vulnerables –para el caso de un conglomerado espacial alto-bajo–, o donde existen favelas o barriadas pobres que se asientan en medio de barrios de altos ingresos –para el caso de un conglomerado espacial bajo-alto. Asimismo, para los fines de delimitar las áreas prioritarias para la pobreza infantil, lo que produce más interés son los enclaves calientes, o sea, grupos de unidades territoriales contiguas con valores de pobreza infantil significativamente altos.

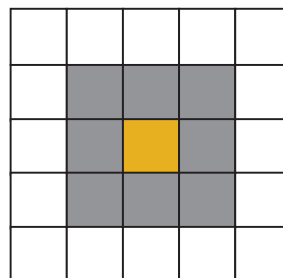
Consideraciones metodológicas finales en el análisis espacial de la pobreza infantil

Regresando a la primera ley de Tobler, donde “todo está relacionado con todo lo demás, pero las cosas cercanas están más relacionadas que las cosas distantes”, es lícito preguntarse qué se considera como cercano. De hecho, la definición de vecindad que se utilice con los polígonos que conforman las unidades territoriales es muy importante, ya que tendrá un alto peso en el cálculo del I de Moran. Este cálculo requiere crear un ponderador espacial, que se origina en la forma de una matriz de contigüidad, que toma valores de uno para unidades territoriales adyacentes y de cero para los casos contrarios (estas matrices pueden estandarizarse por fila para facilitar su interpretación). Para nuestros fines, la vecindad entre unidades territoriales está definida en primer orden de contigüidad por un criterio denominado “dama”, que significa que si cualquier parte de los bordes o vértices que conforman las unidades territoriales se tocan, estas son consideradas como vecinas. Se descartó uno de los criterios tradicionalmente utilizado, pero que a su vez es más rígido, conocido como “torre”, que exige que todo un borde sea común entre ambas unidades para ser consideradas vecinas (véase el gráfico 1).

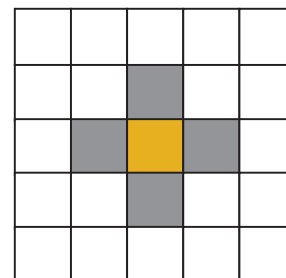
Existen otras dos consideraciones metodológicas que pueden afectar el cálculo de los indicadores de análisis espacial a nivel de unidades territoriales (y no por observaciones individuales): la unidad de análisis y la escala geográfica. En efecto, se trata de la distorsión potencial que existe al imponer una definición de los límites territoriales sobre fenómenos espaciales continuos, ya que existe la posibilidad de que la definición de la unidad territorial y la escala con la que se mide la agrupación espacial introduzcan una parcialidad estadística. Por una parte, existe el problema de las unidades espaciales modificables

Gráfico A3-1 DEFINICIÓN DE VECINDAD EN UNIDADES TERRITORIALES HIPOTÉTICAS POR CRITERIO DE DAMA Y DE TORRE

A. Vecindad por criterio de dama, 1er orden de contigüidad



B. Vecindad por criterio de torre, 1er orden de contigüidad



Fuente: Elaboración propia.

(*Modifiable Areal Unit Problem*, MAUP), que se encuentra con frecuencia en el análisis espacial a causa de la arbitrariedad con que sus límites políticos u operativos –por ejemplo, sectores censales– se han definido. Por lo general, las unidades operativas espaciales utilizadas en el manejo de los datos georreferenciados están definidas en función de facilitar metodológica y operacionalmente la captura de datos en terreno (por ejemplo, en el caso del operativo censal se asigna un área de enumeración por cada empadronador), o corresponden a una división político-administrativa impuesta sobre el territorio y, por tanto, no reflejan los espacios de vida de las personas, como tampoco representan unidades espaciales con poblaciones homogéneas (por ejemplo, límites territoriales políticos que dividen pueblos originarios o poblaciones indígenas). Es así como existe el riesgo de que el fenómeno poblacional estudiado no se ajuste a las unidades geográficas para las que contamos con la información. Otra faceta de las unidades espaciales modificables tiene relación con la escala, donde el nivel de agregación de los datos que se utilizan afecta en gran medida los resultados de los estudios de autocorrelación espacial. Por ejemplo, el nivel de autocorrelación espacial varía si se calcula a nivel de división administrativa mayor (DAM), o a nivel de estado, región, departamento, provincia o municipio, por tratarse de un cambio en la escala del análisis.

Estando conscientes de estas precisiones estadísticas, para la presente investigación es razonable trabajar con los datos censales agregados a nivel de Divisiones Administrativas Menores (DAME). Como el fin de esta indagación es proveer información a nivel local, la DAME, que en la mayoría de los países corresponde al nivel municipal, es una unidad político-administrativa que se ajusta como beneficiaria de políticas y programas sociales. Esta decisión también responde a una cuestión práctica, pues son pocos los países donde existe y se ha divulgado la cartografía digital de los censos nacionales a un nivel menor de DAME.

Cabe terminar esta sección con algunas reflexiones sobre el uso del I de Moran, particularmente en este estudio. Aunque en el cálculo del índice se toman como observaciones los desvíos del promedio de cada una de las unidades territoriales, para un análisis a nivel regional (América Latina y el Caribe), previamente, se procede a homologar las distribuciones de los indicadores calculados por municipio para cada país, lo que se hace para poder comparar porcentajes de pobreza infantil que vienen de distintos contextos y realidades. Esta homologación es imprescindible, dado que el objetivo de la investigación no es cuantificar las diferencias nacionales de un país a otro, sino describir y estudiar la distribución espacial de las diferencias subnacionales a lo largo de la región. Sin esta estandarización, los I de Moran identificarían enclaves calientes de pobreza infantil que abarcarían la mayor parte del territorio en los países pobres, o puntos fríos de pobreza infantil que abarcarían la mayor parte del territorio en los países prósperos, sin identificar las

disparidades en la incidencia de la pobreza infantil a nivel subnacional, que seguramente existen.

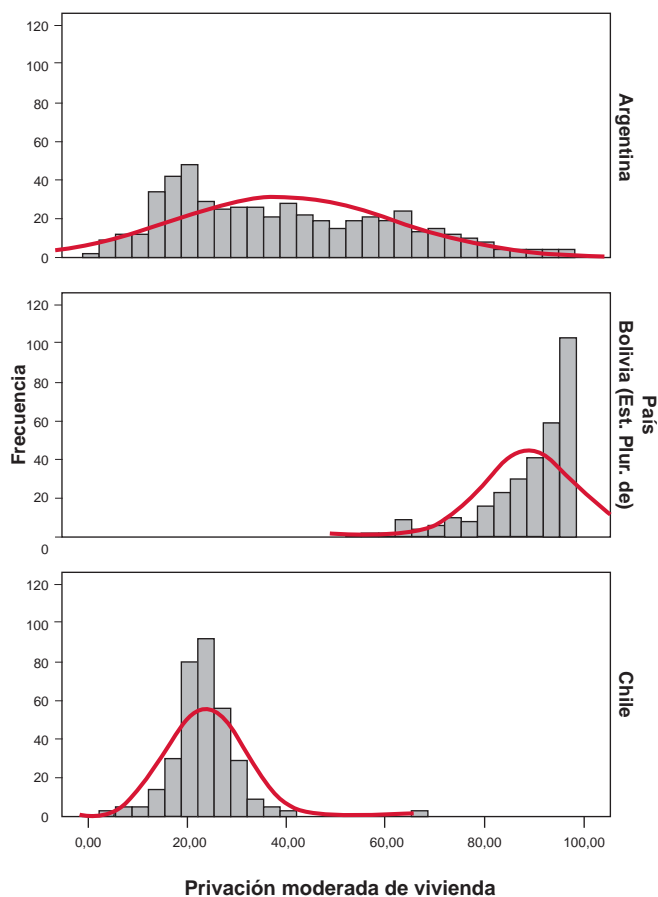
La mayoría de las veces, el proceso de estandarización no hace sino buscar una escala común, donde la distribución transformada se asemeja a la forma de una distribución conocida –que en el caso de la estandarización por el método *z-score* corresponde a una distribución normal. Es decir, la estandarización transforma todas las distribuciones normales en una sola y esta sigue siendo normal. Sin embargo, y en particular para este estudio, se requiere homologar el conjunto de las distribuciones regionales entre sí, para que sean similares entre ellas, independiente de si se asemejan o no a una distribución normal o a otra conocida. Por ello no se habla de estandarización, sino de homologación.

Al hacer esta homologación, se observa la existencia de una gran heterogeneidad en los rangos de las distribuciones de valores en los indicadores de privación de cada país, como se ilustra en el gráfico 2. Esta heterogeneidad se presenta sobre todo en los extremos de las distribuciones, por lo que se hace necesario eliminar los valores atípicos para poder hacer la comparación a nivel regional. Esto se puede conseguir utilizando el método de winsorización, consistente en estilizar los extremos, evitando tener en ellos valores que sean demasiado dominantes y que puedan causar problemas en el cálculo del I de Moran. El proceso de homologación considera entonces dos pasos:

- i) centrar y escalar (estandarización): al centrar se desplazan las distribuciones para que tengan un valor medio común y al escalar se ajustan para que compartan una varianza común. La estandarización se puede llevar a cabo con cualquiera de los métodos conocidos, como por ejemplo el *z-score* o el de máximos y mínimos. En este estudio se ha optado por el segundo, que se detalla más adelante; y
- ii) eliminar los valores atípicos (winsorización): para cada variable utilizada en el estudio se empleó la estrategia de winsorizar las distribuciones, lo que significa truncarlas en un punto específico, correspondiente a un par de percentiles determinado, que en conjunto suman un porcentaje de winsorización. Por ejemplo, si dicho porcentaje es del 10%, implica que todas las observaciones con un valor inferior al 5o percentil se desplazan hacia arriba del valor de este y todas las observaciones con un valor por sobre el 95o percentil se desplazan hacia abajo de dicho valor.

La estandarización y homologación se pueden hacer en un solo paso, para poder aplicar una metodología de homologación que considere los máximos y mínimos sustituidos por el valor de los percentiles respectivos (95o y 5o), de acuerdo al porcentaje especificado de los datos, a fin de evitar que los valores extremos distorsionen los resultados.

Gráfico A3-2
ARGENTINA, ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA Y CHILE:
DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN MENOR DE 18 AÑOS EN SITUACIÓN DE POBREZA INFANTIL CON PRIVACION EN VIVIENDA A NIVEL SUBNACIONAL, ALREDEDOR DE 2000
(En porcentajes)



Privación moderada de vivienda

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL sobre la base de los censos de población y vivienda de la ronda 2000 procesados con el programa REDATAM.

La homologación se calcula como:

$$(2) \quad Zs_i = \frac{Xi - Vp_5}{Vp_{95} - Vp_5}$$

donde:

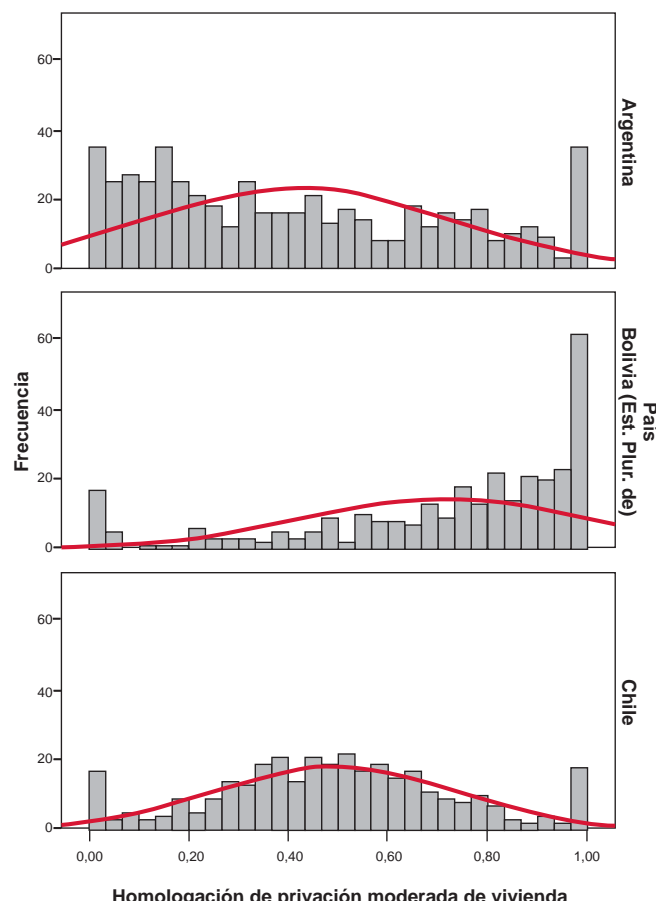
Zs_i = valor de la variable estandarizada

Xi = valor de la variable

Vp 5 = valor alcanzado del percentil (5°)

Vp 95 = valor alcanzado del percentil (95°)

Gráfico A3-3
ARGENTINA, ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA Y CHILE:
HOMOLOGACIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN MENOR DE 18 AÑOS EN SITUACIÓN DE POBREZA INFANTIL CON PRIVACION EN VIVIENDA A NIVEL SUBNACIONAL, ALREDEDOR DE 2000
(En porcentajes)



Homologación de privación moderada de vivienda

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL sobre la base de los censos de población y vivienda de la ronda 2000 procesados con el programa REDATAM.

Si el valor resultante es menor que 0, se recodifica a 0, y si es mayor que 1, se recodifica a 1, logrando así un valor en el rango de 0 a 1. Los indicadores utilizados para calcular el I de Moran a nivel regional fueron homologados y transformados siguiendo esta metodología y utilizando el programa estadístico SPSS.

Este procedimiento permite el cálculo de un I de Moran que destaca las disparidades subnacionales en la incidencia de la pobreza infantil y permite, a la vez, la identificación de enclaves calientes de este fenómeno distribuidos en toda la región, principalmente conglomerados espaciales de unidades territoriales que traspasan las fronteras de un país.

ANEXO IV FUENTES DE INFORMACIÓN UTILIZADAS

Las encuestas de hogares

Las encuestas de hogares, en su mayoría, son aplicadas por los institutos nacionales de estadísticas de los países, exceptuando las de la República Dominicana, llevadas a cabo por el Banco Central, y las de Chile, realizadas por el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN).

Los objetivos principales de las encuestas de hogares son obtener información a partir de una muestra representativa de la población sobre características demográficas, educacionales, habitacionales, ocupacionales y de ingreso. En algunos países abarcan aspectos migratorios, acceso al sistema de salud, nutrición y otros factores de las condiciones de vida. La información obtenida permite hacer estimaciones de las condiciones sociales y económicas de vida de la población y de los hogares, por medio de la estimación de la situación de pobreza monetaria o por necesidades básicas insatisfechas (NBI), hacinamiento y educación, entre otros.

Algunas de las desventajas de las encuestas de hogares se deben a que son estudios muestrales y en algunas ocasiones solo cubren el área urbana o metropolitana de los países.

Los diferentes tipos de encuestas de hogares disponibles para el estudio son la Encuesta Permanente de Hogares (por ejemplo, la Argentina); la Encuesta de calidad y condiciones de vida (por ejemplo,

Chile); la Encuesta de empleo y desempleo (por ejemplo, el Ecuador); la Encuesta de ingresos y gastos (por ejemplo, México).

Encuestas de Demografía y Salud (EDS)

Las Encuestas de Demografía y Salud son realizadas por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El programa MEASURE DHS+ es implementado por ORC Macro, con sede en Maryland.

El objetivo de este programa es obtener información de la población y de los hogares sobre salud reproductiva, violencia intrafamiliar, nutrición, cobertura de los servicios de salud, mortalidad infantil, vacunación y prevalencia e incidencia de ciertas patologías en niños de 5 a 9 años.

Las Encuestas de Demografía y Salud son realizadas con muestreos representativos para la población nacional, urbana y rural del país.

Las Encuestas de Indicadores Múltiples por Conglomerados (MICS)

La Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados es un programa de encuestas de hogares elaborado por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) para ayudar a los países a obtener información sobre estado nutricional, mortalidad infantil,

Cuadro A4-1**Encuestas de hogares disponibles que contienen la información mínima necesaria**

PAÍS	AÑO	NOMBRE	COBERTURA	ORGANISMO
Argentina	2006	Encuesta Permanente de Hogares (continua)	31 aglomerados urbanos	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC)
Bolivia (Est. Plur.de)	2007	Encuesta Continua de Hogares	Nacional	Instituto Nacional de Estadística (INE)
Brasil	2007	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios	Nacional	Instituto Brasileiro de Geografía e Estatística (IBGE)
Chile	2006	Encuesta de Calidad de Vida de los Hogares (CASEN)	Nacional	Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN)
Colombia	2008	Gran Encuesta Integrada de Hogares	Nacional	Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)
Costa Rica	2007	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	Nacional	Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC)
Ecuador	2007	Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo en el Área	Nacional	Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC)
El Salvador	2004	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	Nacional	Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC)
Guatemala	2006	Encuesta Nacional sobre Empleo e Ingresos	Nacional	Instituto Nacional de Estadística (INE)
Honduras	2007	Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples	Nacional	Instituto Nacional de Estadística (INE)
México	2006	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares	Nacional	Intituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI)
Nicaragua	2005	Encuesta Nacional de Hogares Sobre la Medición de Niveles de Vida	Nacional	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC)
Panamá	2003	Encuesta de Condiciones de Vida	Nacional	Ministerio de Economía y Finanzas y Programa de Naciones de las Unidas para el Desarrollo (PNUD)
Paraguay	2007	Encuesta Permanente de Hogares	Nacional	Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC)
Perú	2003	Encuesta Nacional de Hogares - Condiciones de Vida y Pobreza	Nacional	Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)
República Dominicana	2007	Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo	Nacional	Banco Central de la República Dominicana
Uruguay	2007	Encuesta Continua de Hogares	Urbana	Instituto Nacional de Estadística (INE)
Venezuela (Rep. Bol. De)	2007	Encuesta de Hogares por Muestreo	Nacional	Oficina Central de Estadística e Informática (OCEI)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), banco de datos de las encuestas de hogares.

Nota: No considera a Colombia, ya que la encuesta no posee información sobre características de la vivienda.

Cuadro A4-2
Encuestas de Demografía y Salud (EDS)

País	Año	Cobertura	Fase
Bolivia (Est. Plur. de)	2003	Nacional	4
Brasil	1996	Nacional	
Colombia	2005	Nacional	4
Ecuador	1987	Nacional	
El Salvador	1985	Nacional	
Guatemala	1999	Nacional	
Haití	2005-2006	Nacional	
Honduras	2005	Nacional	4
México	1987	Nacional	
Nicaragua	2001	Nacional	
Paraguay	1990	Nacional	
Perú	2008	Nacional	4
República Dominicana	2007	Nacional	4

Fuente: Demographic and Health Surveys [en línea], <www.measuredhs.com>, 12/07/2010

salud de los niños, medio ambiente, agua y saneamiento, seguridad de la tenencia y durabilidad de la vivienda, salud reproductiva, salud materna y neonatal, mortalidad materna, desarrollo del niño, educación, protección de la infancia, trabajo infantil, disciplina infantil, matrimonio precoz y poligamia, mutilación genital femenina, violencia en el hogar, VIH y niños huérfanos y vulnerables.

Las MICS –que se realizan cada cinco años desde 1995– se hacen por medio de muestreo por conglomerado representativo de la población y hogares a nivel nacional.

Los censos de población y vivienda

Los censos de población y vivienda son realizados por los institutos nacionales de estadísticas de los países, con una periodicidad de aproximadamente 10 años. El objetivo principal de un censo es lograr una fotografía del estado en que se encuentra el país al momento del levantamiento de información. Una de sus mayores ventajas es la cobertura para obtener dicha información. Se aplica a todos los habitantes e indaga acerca de las condiciones de vida de la población más alejada de las urbes. También constituye un aporte relevante la capacidad de obtener datos a niveles mínimos de desagregación geográfica (municipios, barrios y manzanas, entre otros). Sin embargo, una de las desventajas de este recuento es que hay ciertas áreas de investigación que no cubre, como las relacionadas con ingresos de los hogares y de las personas, nutrición y salud preventiva.

Cuadro A4-3
Encuestas de Indicadores Múltiples por Conglomerados (MICS)

País	Año	Cobertura	Fase
Bolivia (Est. Plur. de)	2000	Nacional	2
Belice	2006	Nacional	3
Cuba	2006	Nacional	3
Jamaica	2005	Nacional	3
República Dominicana	2000	Nacional	2
Suriname	2000	Nacional	2
Trinidad y Tabago	2000	Nacional	2
Venezuela (Rep. Bol. de)	2000	Nacional	2

Fuente: Childinfo Monitoring the Situation of Children and Women [en línea], <www.childinfo.org> 12/072010

Nota: Aunque se han aplicado, aún no están disponibles las encuestas de la fase tres de Guyana, Suriname y Trinidad y Tabago.

Cuadro A4-4
Los censos de población y vivienda

País	Año	País	Año
Antigua y Barbuda	2001	Honduras	2001
Argentina	2001	México	2000
Belice	2000	Nicaragua	2005
Bolivia (Est. Plur. de)	2001	Panamá	2000
Brasil (muestra)	2000	Paraguay	2002
Chile	2002	República Dominicana	2002
Costa Rica	2000	Venezuela (Rep. Bol. de)	2001
Ecuador	2001	Santa Lucía	2001
El Salvador	2007	San Vicente y las Granadinas	2001
Guatemala	2002	Trinidad y Tabago	2000

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, “Potencialidades y aplicaciones de los datos censales: una contribución a la explotación del Censo de Población y Vivienda de Nicaragua 2005”, serie Manuales, N° 56 (LC/L.2786-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto de 2007. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G 119.

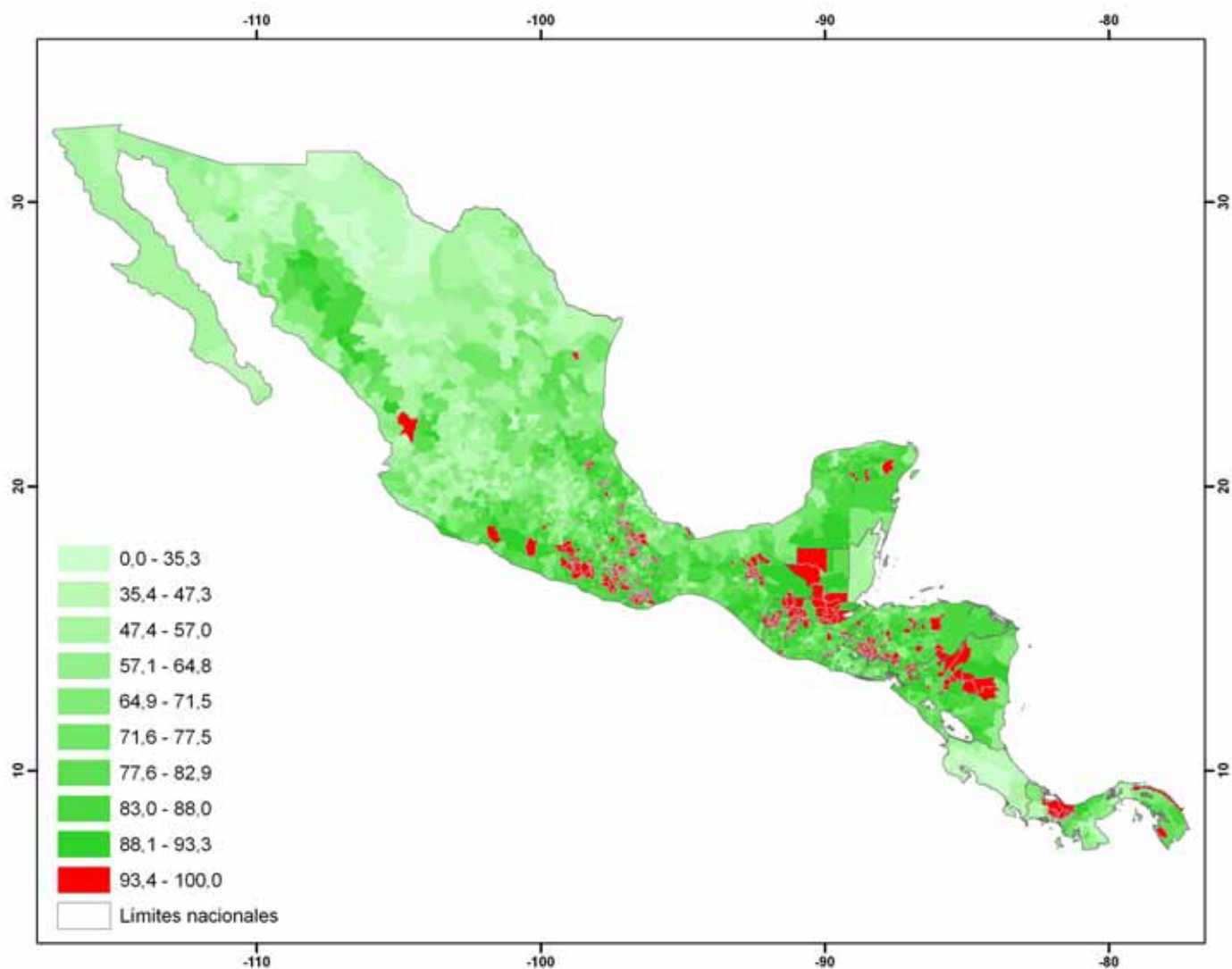
Los objetivos principales de la utilización de esta fuente de datos es la obtención de indicadores sociodemográficos de la población, características educacionales, migratorias, étnicas, calidad de la vivienda, disponibilidad de servicios de excretas y de saneamiento, hacinamiento y acceso a medios de comunicación (radio, Internet, teléfono y televisión, entre otros).

ANEXO V
 MAPAS DE LA POBREZA INFANTIL TOTAL
 EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE POR
 DIMENSIÓN DE PRIVACIÓN

Mapa A5-1

MESOAMÉRICA: POBLACIÓN MENOR DE 18 AÑOS CON PRIVACIÓN MODERADA-GRAVE DE VIVIENDA EN LAS DIVISIONES ADMINISTRATIVAS MENORES, ALREDEDOR DE 2000

(En porcentajes)



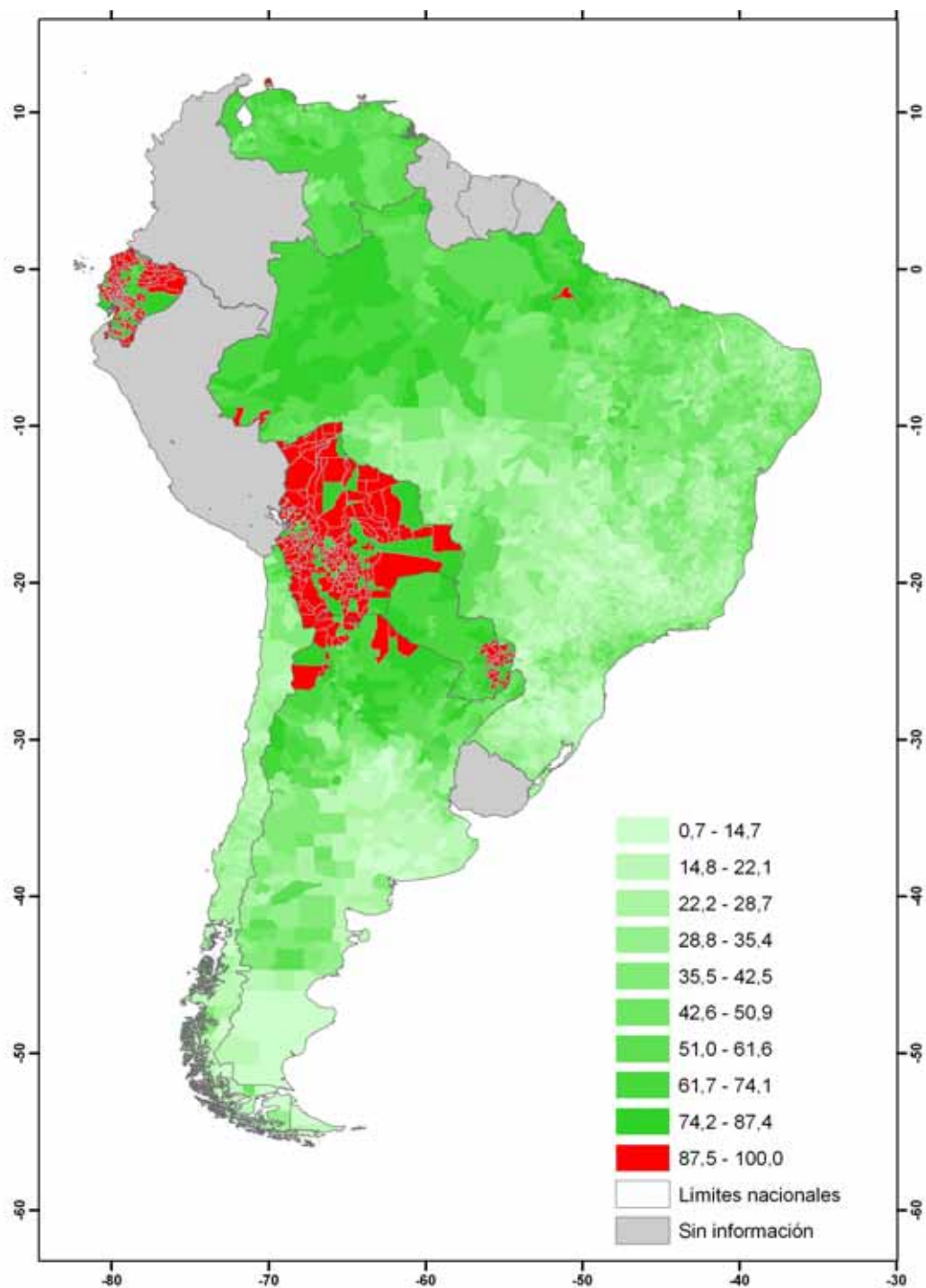
Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, sobre la base de los censos de población y vivienda de la ronda 2000 procesados con el programa REDATAM.

Nota: Los límites y nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Mapa A5-2

AMÉRICA DEL SUR: POBLACIÓN MENOR DE 18 AÑOS CON PRIVACIÓN MODERADA-GRAVE DE VIVIENDA EN LAS DIVISIONES ADMINISTRATIVAS MENORES, ALREDEDOR DE 2000

(En porcentajes)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, sobre la base de los censos de población y vivienda de la ronda 2000 procesados con el programa REDATAM.

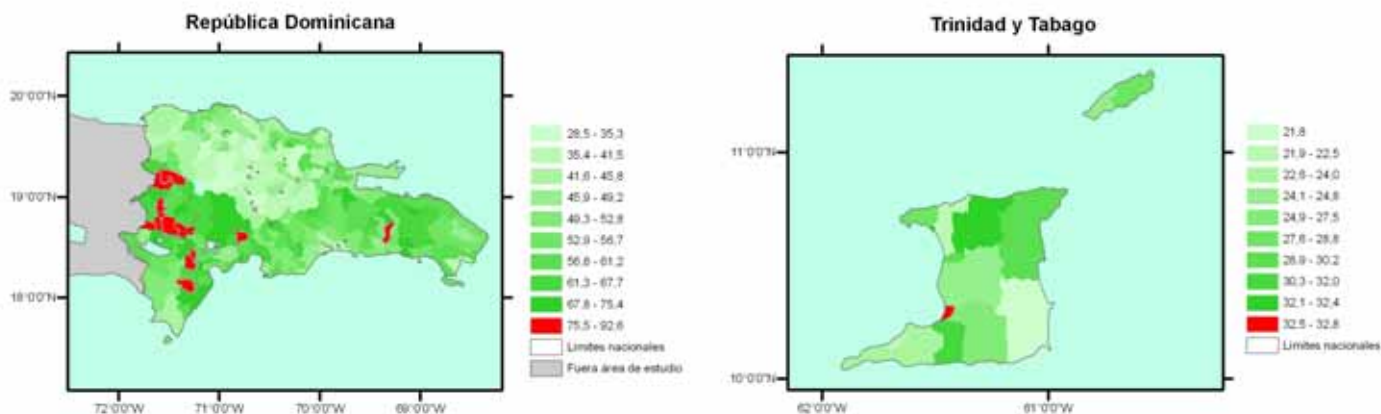
Nota: Los límites y nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Mapa A5-3

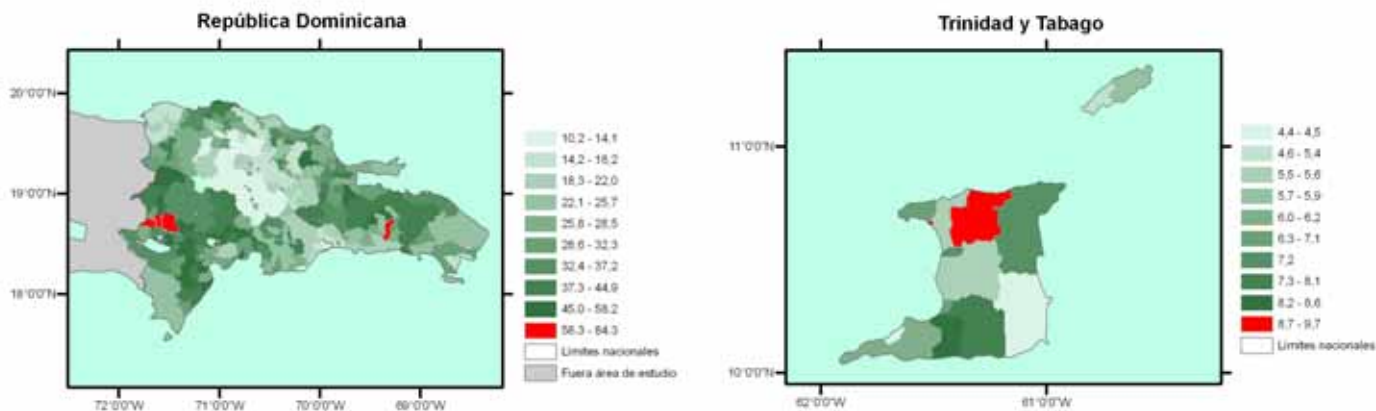
PAÍSES SELECCIONADOS DEL CARIBE: POBLACIÓN MENOR DE 18 AÑOS CON PRIVACIÓN MODERADA-GRAVE Y PRIVACIÓN GRAVE DE VIVIENDA EN LAS DIVISIONES ADMINISTRATIVAS MENORES, ALREDEDOR DE 2000

(En porcentajes)

PORCENTAJE DE POBLACIÓN CON PRIVACIÓN MODERADA-GRAVE DE VIVIENDA



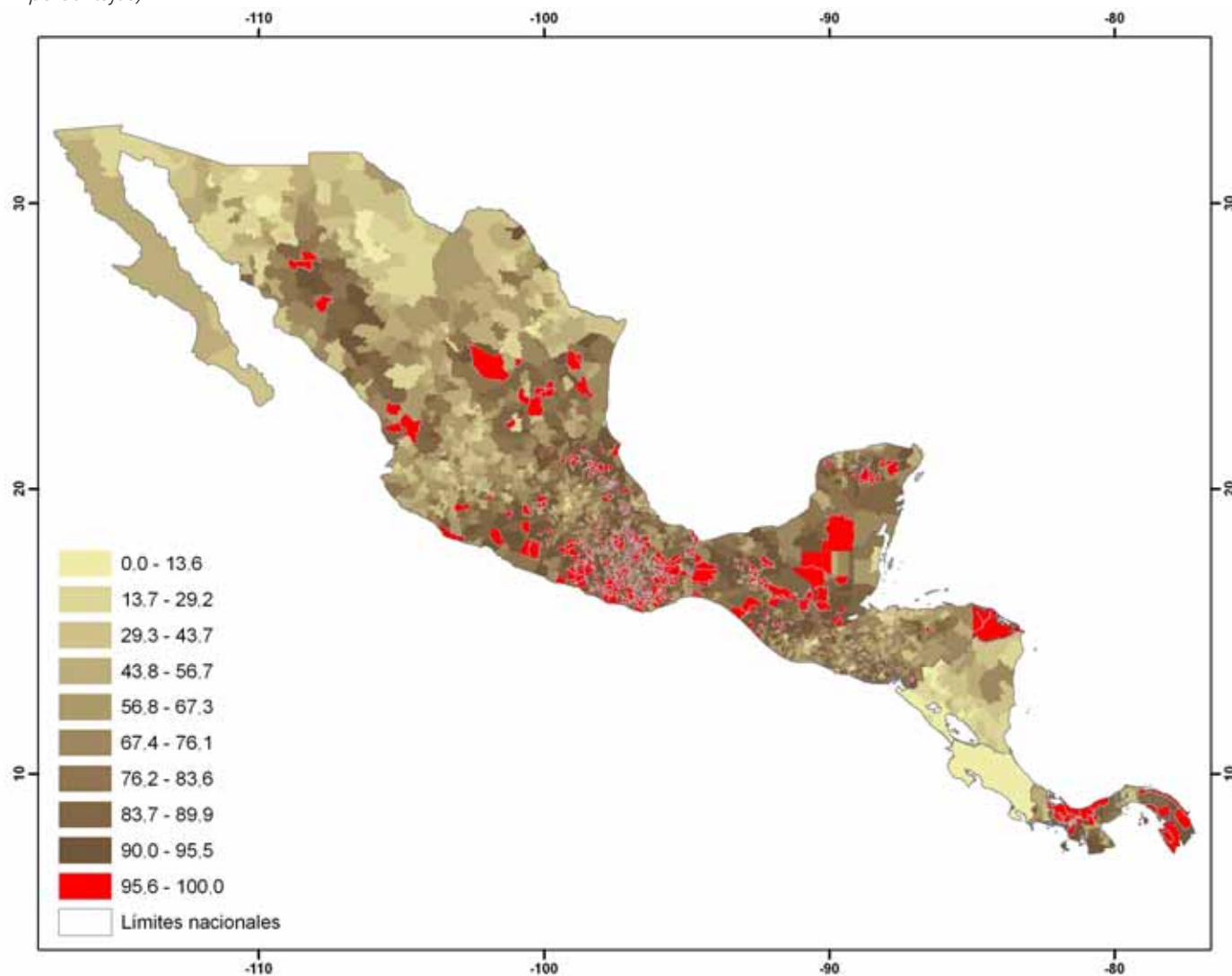
PORCENTAJE DE POBLACIÓN CON PRIVACIÓN GRAVE DE VIVIENDA



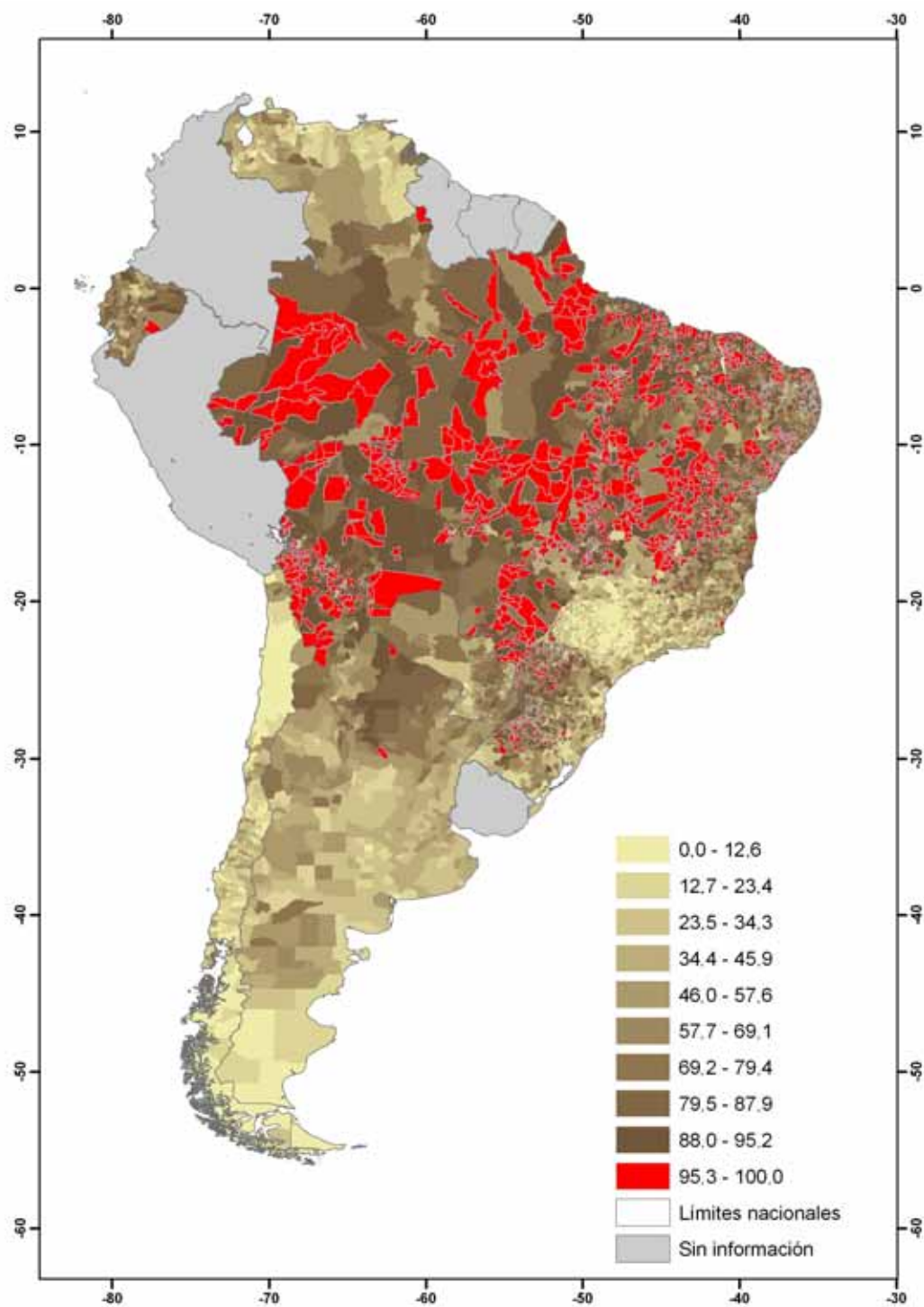
Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, sobre la base de los censos de población y vivienda de la ronda 2000 procesados con el programa REDATAM.

Nota: Los límites y nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Mapa A5-4
MESOAMÉRICA: POBLACIÓN MENOR DE 18 AÑOS CON PRIVACIÓN MODERADA-GRAVE DE SANEAMIENTO EN LAS DIVISIONES ADMINISTRATIVAS MENORES, ALREDEDOR DE 2000
(En porcentajes)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, sobre la base de los censos de población y vivienda de la ronda 2000 procesados con el programa REDATAM.
 Nota: Los límites y nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Mapa A5-5**AMÉRICA DEL SUR: POBLACIÓN MENOR DE 18 AÑOS CON PRIVACIÓN MODERADA-GRAVE DE SANEAMIENTO EN LAS DIVISIONES ADMINISTRATIVAS MENORES, ALREDEDOR DE 2000***(En porcentajes)*

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, sobre la base de los censos de población y vivienda de la ronda 2000 procesados con el programa REDATAM.

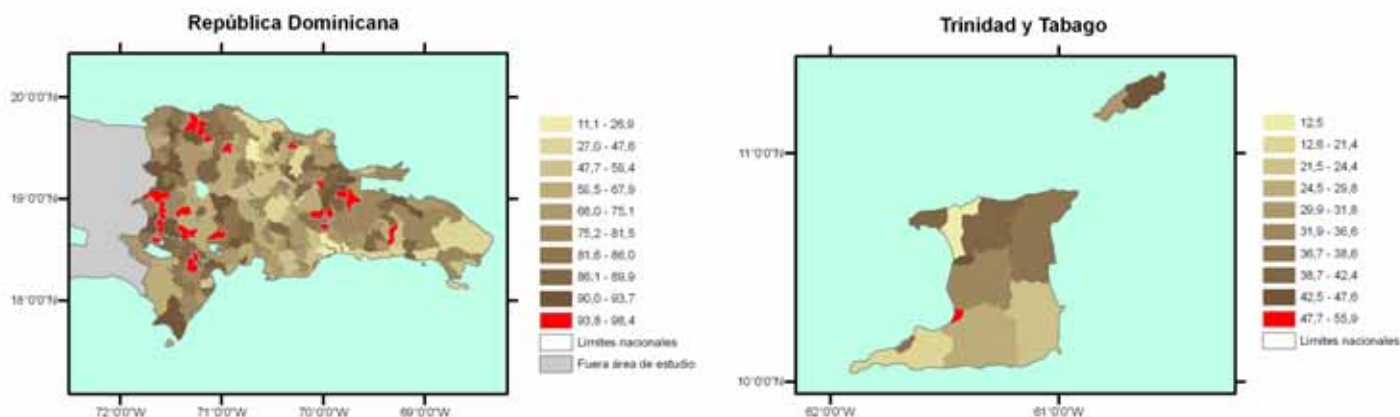
Nota: Los límites y nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Mapa A5-6

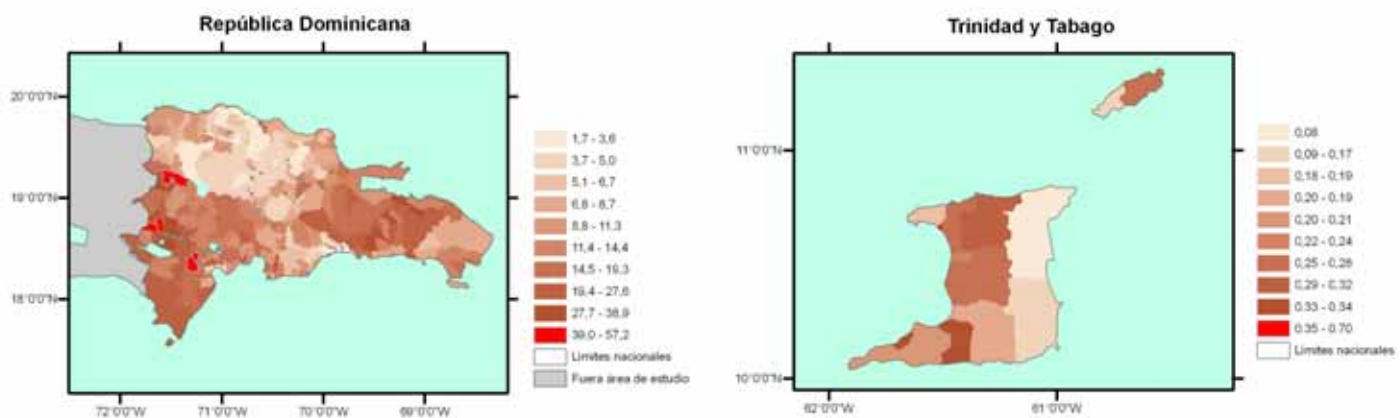
PAÍSES SELECCIONADOS DEL CARIBE: POBLACIÓN MENOR DE 18 AÑOS CON PRIVACIÓN MODERADA-GRAVE Y PRIVACIÓN GRAVE DE SANEAMIENTO EN LAS DIVISIONES ADMINISTRATIVAS MENORES, ALREDEDOR DE 2000

(En porcentajes)

PORCENTAJE DE POBLACIÓN CON PRIVACIÓN MODERADA-GRAVE DE SANEAMIENTO

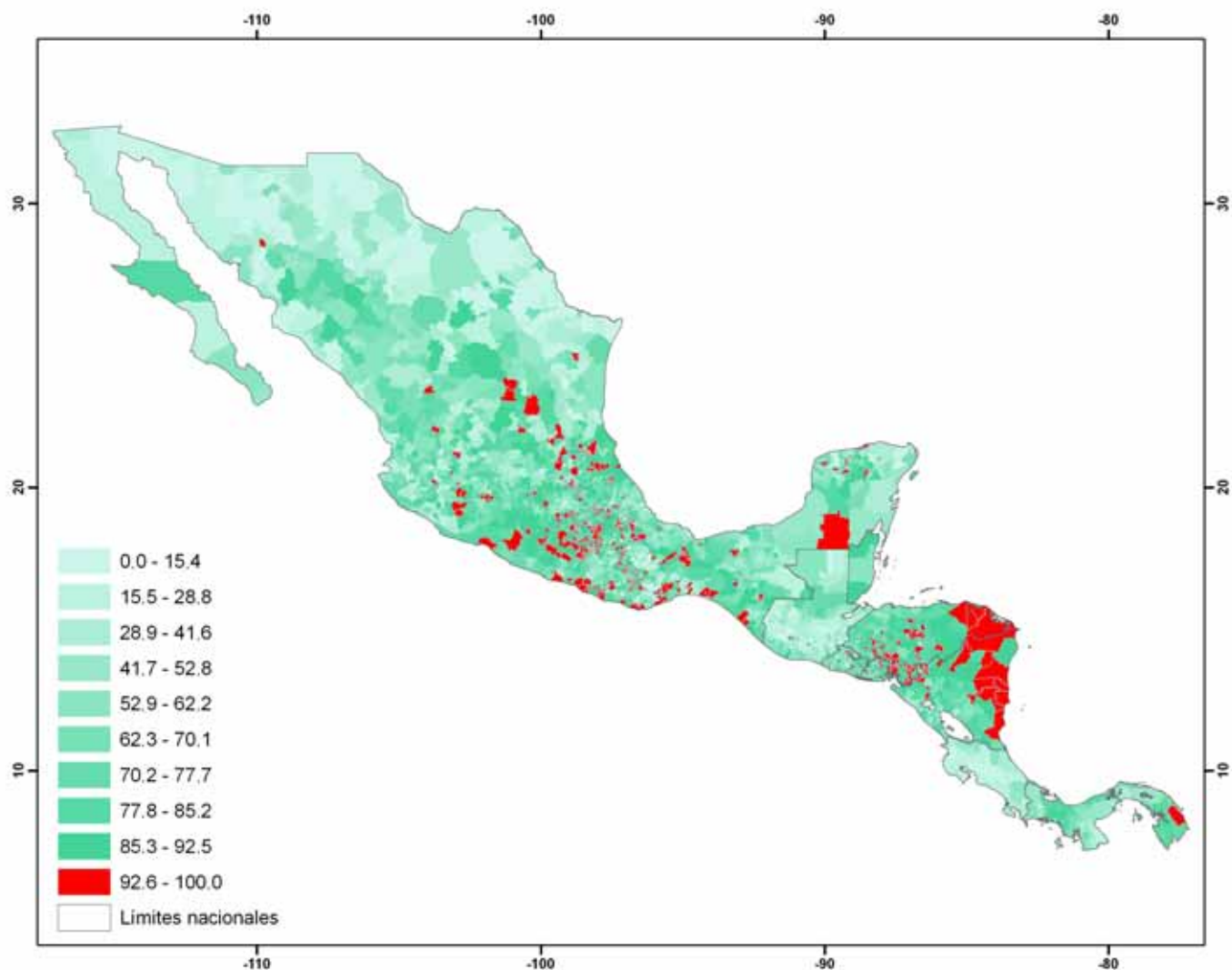


PORCENTAJE DE POBLACIÓN CON PRIVACIÓN GRAVE DE SANEAMIENTO



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, sobre la base de los censos de población y vivienda de la ronda 2000 procesados con el programa REDATAM.

Nota: Los límites y nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Mapa A5-7**MESOAMÉRICA: POBLACIÓN MENOR DE 18 AÑOS CON PRIVACIÓN MODERADA-GRAVE DE AGUA POTABLE EN LAS DIVISIONES ADMINISTRATIVAS MENORES, ALREDEDOR DE 2000***(En porcentajes)*

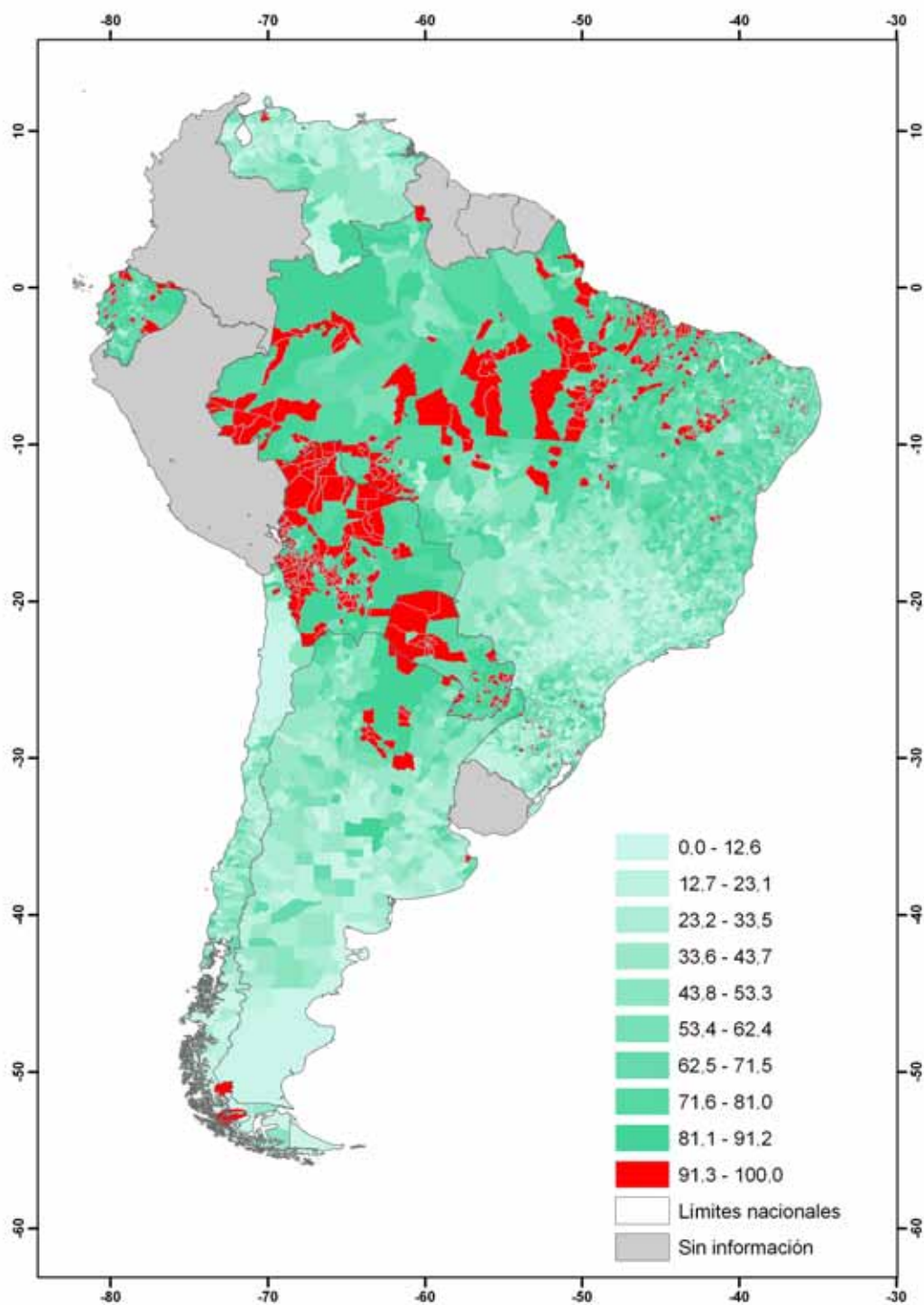
Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, sobre la base de los censos de población y vivienda de la ronda 2000 procesados con el programa REDATAM.

Nota: Los límites y nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Mapa A5-8

AMÉRICA DEL SUR: POBLACIÓN MENOR DE 18 AÑOS CON PRIVACIÓN MODERADA-GRAVE DE AGUA POTABLE EN LAS DIVISIONES ADMINISTRATIVAS MENORES, ALREDEDOR DE 2000

(En porcentajes)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, sobre la base de los censos de población y vivienda de la ronda 2000 procesados con el programa REDATAM.

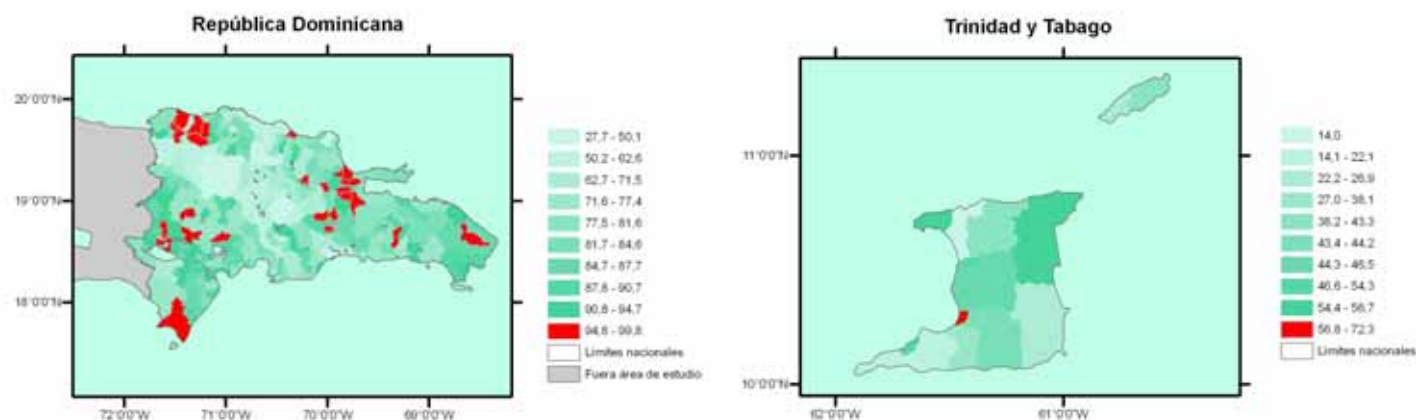
Nota: Los límites y nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Mapa A5-9

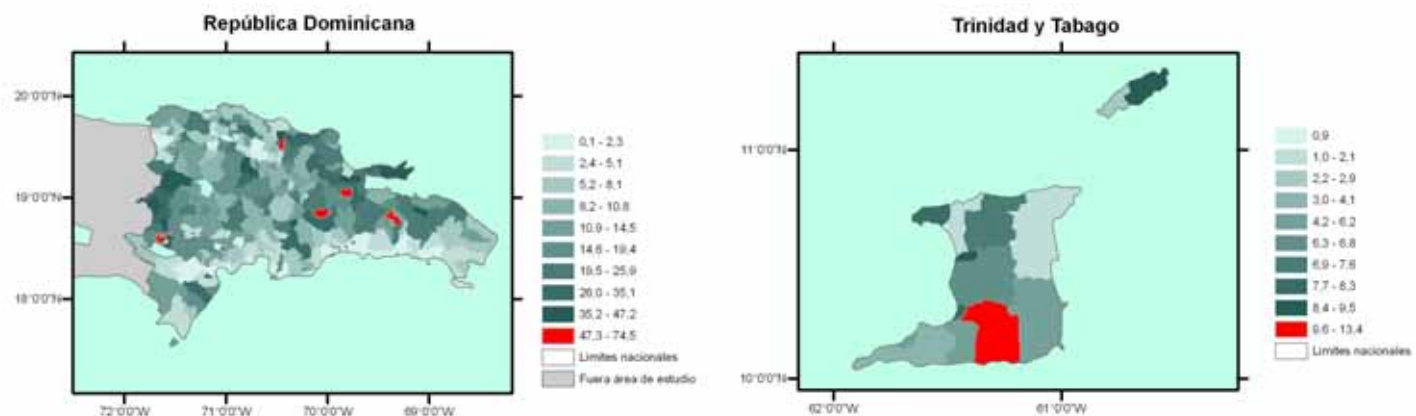
PAÍSES SELECCIONADOS DEL CARIBE: POBLACIÓN MENOR DE 18 AÑOS CON PRIVACIÓN MODERADA-GRAVE Y PRIVACIÓN GRAVE DE AGUA POTABLE EN LAS DIVISIONES ADMINISTRATIVAS MENORES, ALREDEDOR DE 2000

(En porcentajes)

PORCENTAJE DE POBLACIÓN CON PRIVACIÓN MODERADA-GRAVE DE AGUA



PORCENTAJE DE POBLACIÓN CON PRIVACIÓN GRAVE DE AGUA



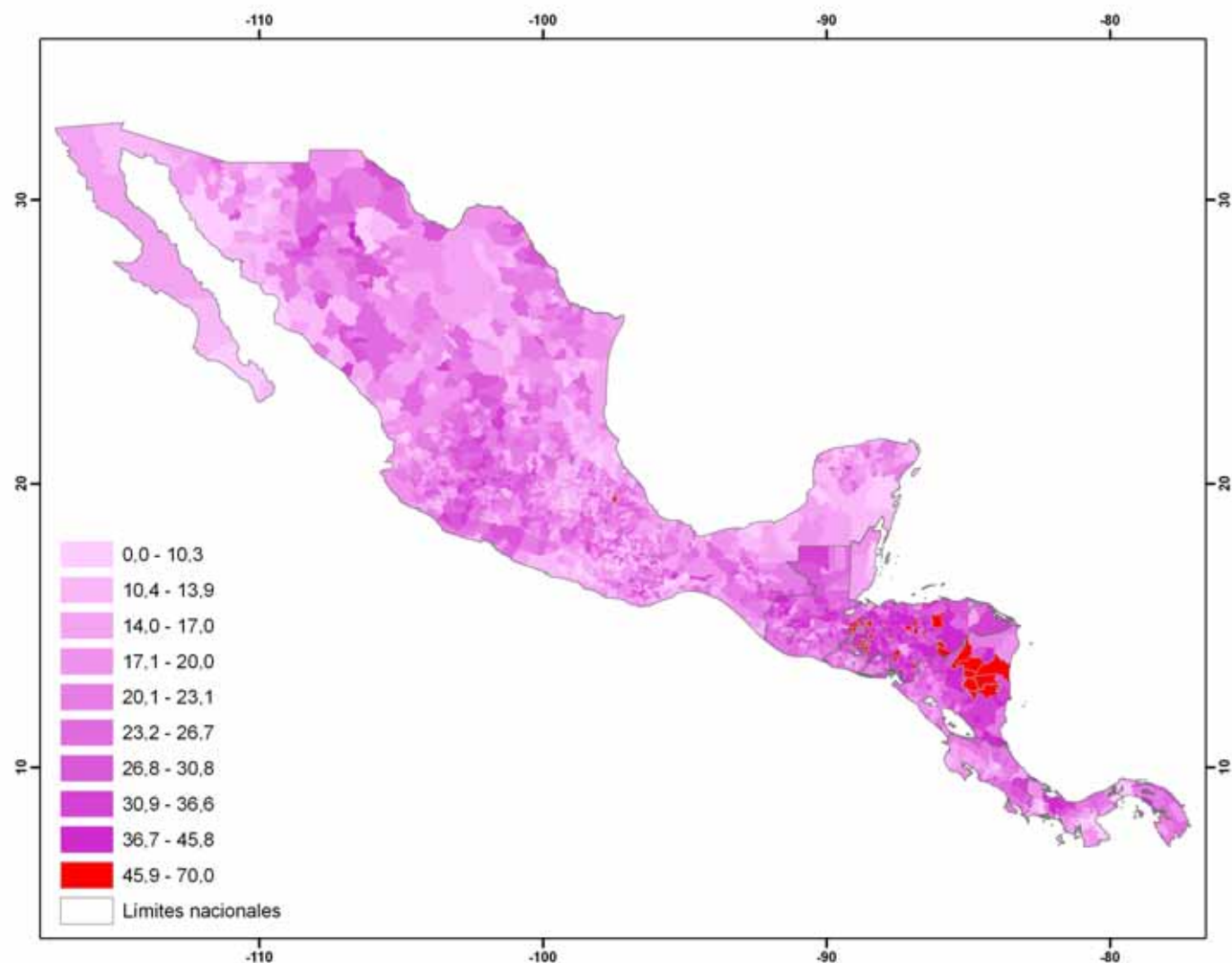
Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, sobre la base de los censos de población y vivienda de la ronda 2000 procesados con el programa REDATAM.

Nota: Los límites y nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Mapa A5-10

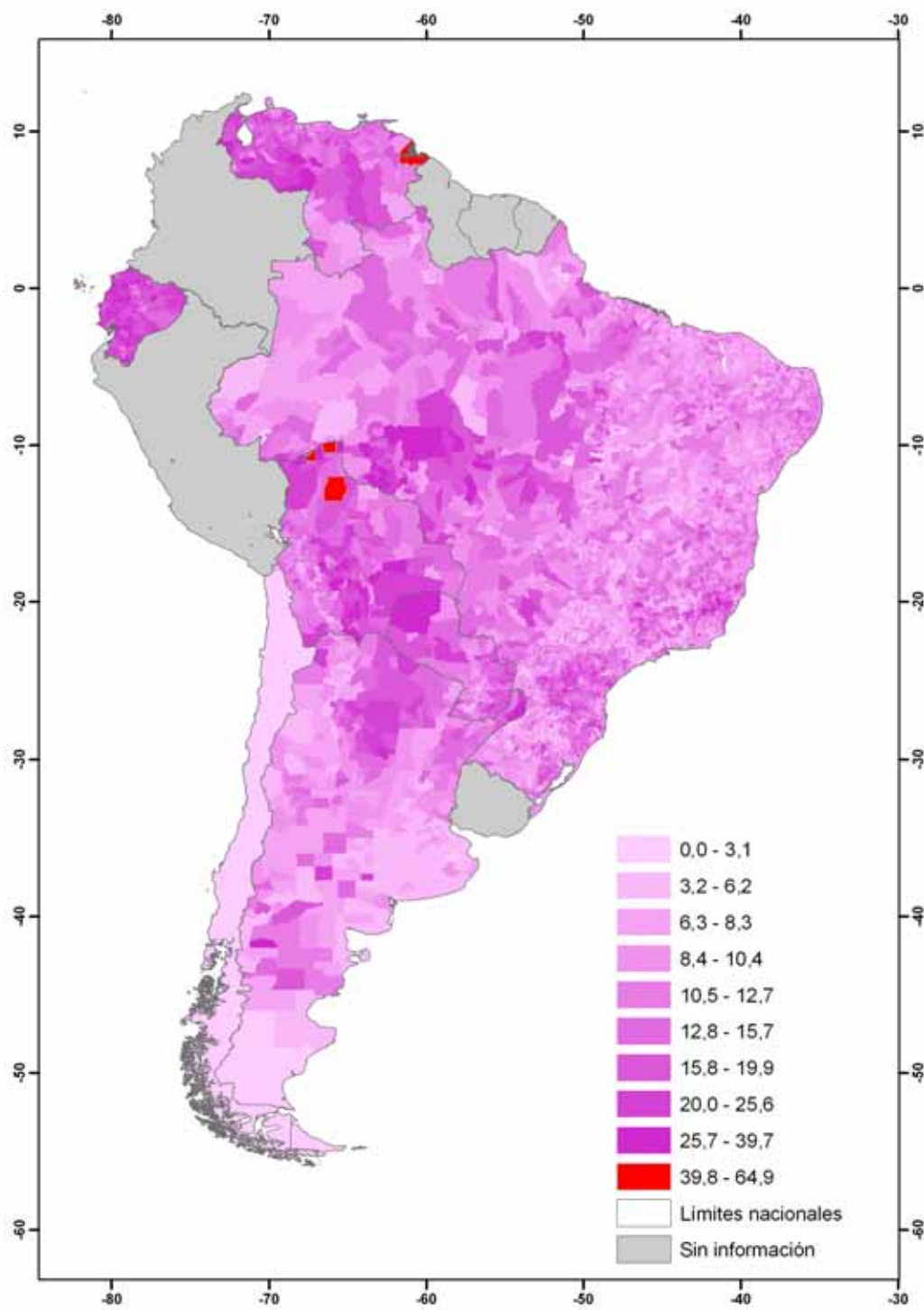
MESOAMÉRICA: POBLACIÓN MENOR DE 18 AÑOS CON PRIVACIÓN MODERADA-GRAVE DE EDUCACIÓN EN LAS DIVISIONES ADMINISTRATIVAS MENORES, ALREDEDOR DE 2000

(En porcentajes)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, sobre la base de los censos de población y vivienda de la ronda 2000 procesados con el programa REDATAM.

Nota: Los límites y nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Mapa A5-11**AMÉRICA DEL SUR: POBLACIÓN MENOR DE 18 AÑOS CON PRIVACIÓN MODERADA-GRAVE DE EDUCACIÓN EN LAS DIVISIONES ADMINISTRATIVAS MENORES, ALREDEDOR DE 2000***(En porcentajes)*

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, sobre la base de los censos de población y vivienda de la ronda 2000 procesados con el programa REDATAM.

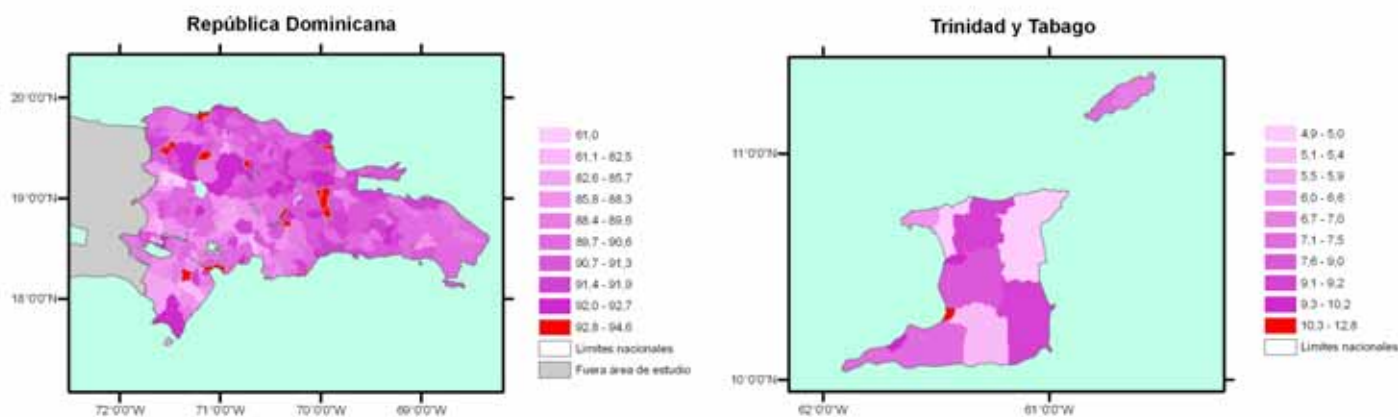
Nota: Los límites y nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Mapa A5-12

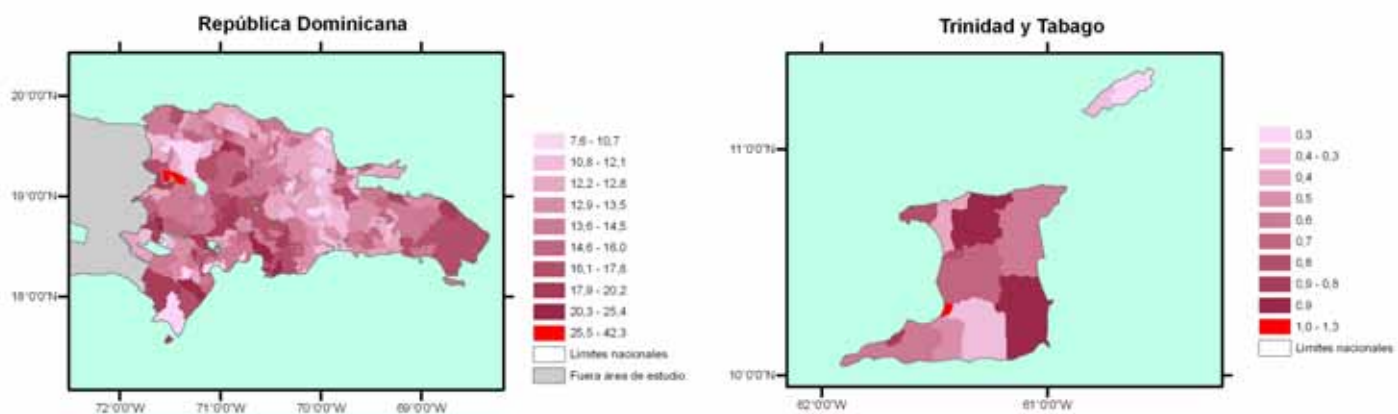
PAÍSES SELECCIONADOS DEL CARIBE: POBLACIÓN MENOR DE 18 AÑOS CON PRIVACIÓN MODERADA-GRAVE Y PRIVACIÓN GRAVE DE EDUCACIÓN EN LAS DIVISIONES ADMINISTRATIVAS MENORES, ALREDEDOR DE 2000

(En porcentajes)

PORCENTAJE DE POBLACIÓN CON PRIVACIÓN MODERADA-GRAVE DE EDUCACIÓN

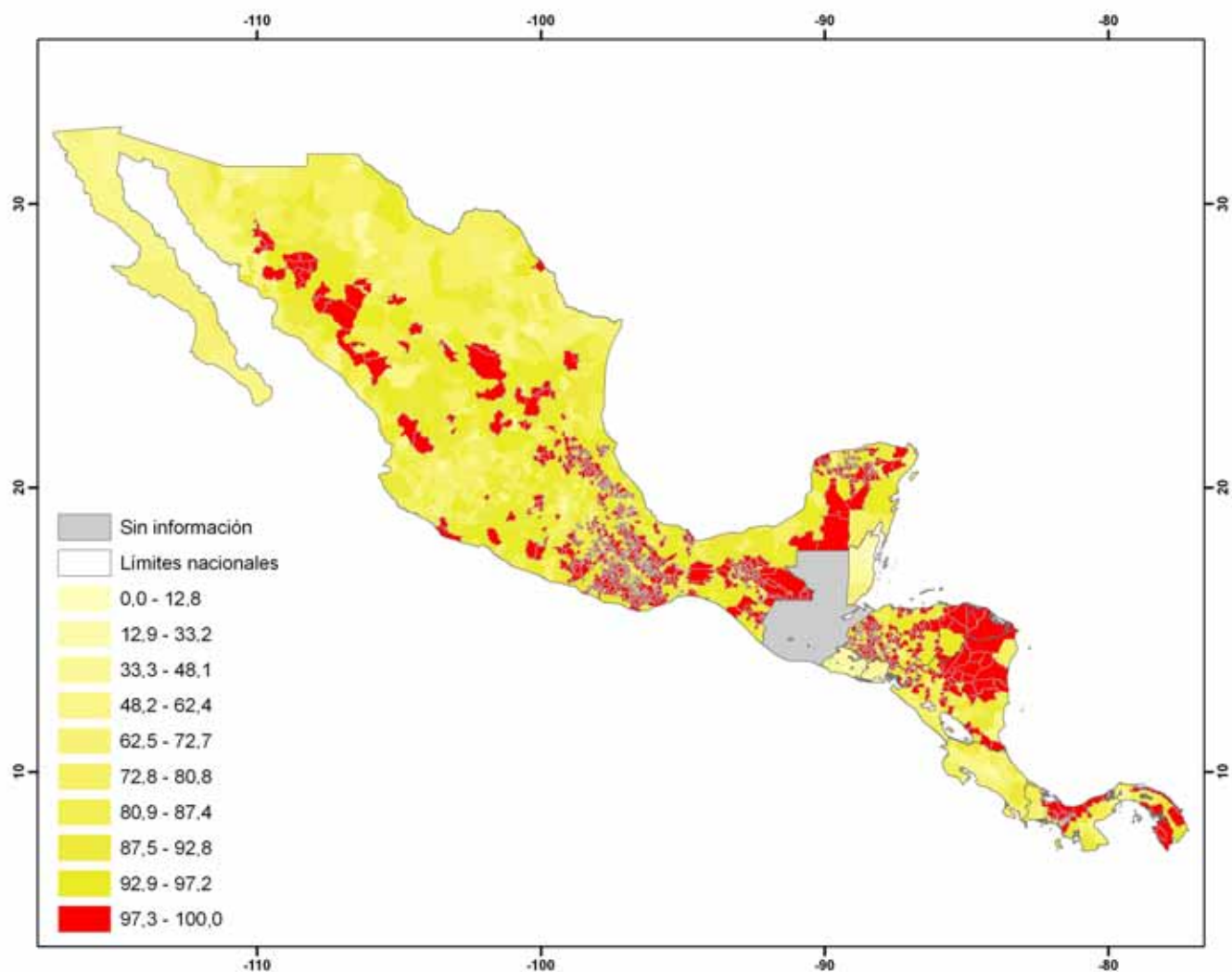


PORCENTAJE DE POBLACIÓN CON PRIVACIÓN GRAVE DE EDUCACIÓN



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, sobre la base de los censos de población y vivienda de la ronda 2000 procesados con el programa REDATAM.

Nota: Los límites y nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Mapa A5-13**MESOAMÉRICA: POBLACIÓN MENOR DE 18 AÑOS CON PRIVACIÓN MODERADA-GRAVE DE INFORMACIÓN EN LAS DIVISIONES ADMINISTRATIVAS MENORES, ALREDEDOR DE 2000***(En porcentajes)*

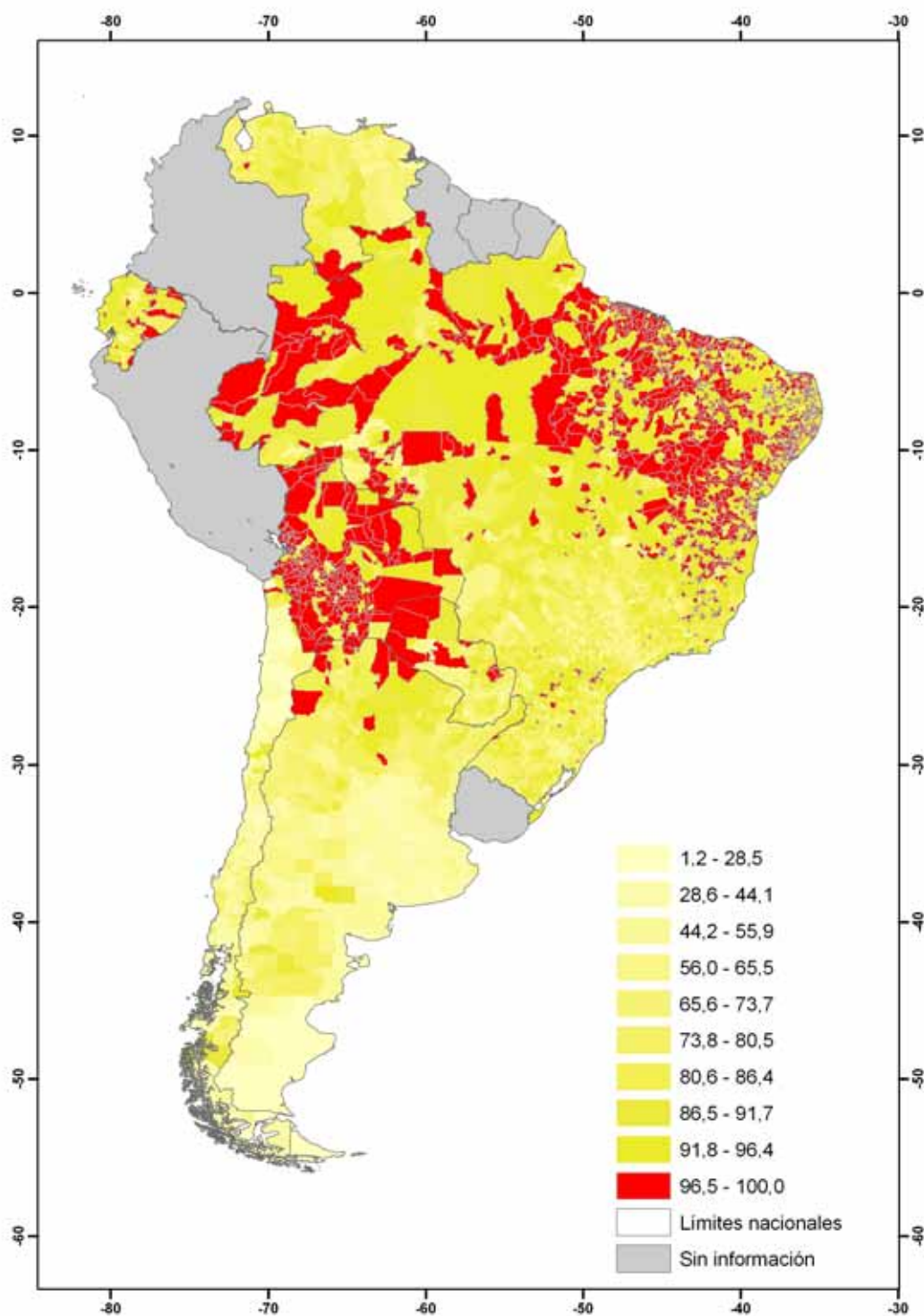
Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, sobre la base de los censos de población y vivienda de la ronda 2000 procesados con el programa REDATAM.

Nota: Los límites y nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Mapa A5-14

AMÉRICA DEL SUR: POBLACIÓN MENOR DE 18 AÑOS CON PRIVACIÓN MODERADA-GRAVE DE INFORMACIÓN EN LAS DIVISIONES ADMINISTRATIVAS MENORES, ALREDEDOR DE 2000

(En porcentajes)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, sobre la base de los censos de población y vivienda de la ronda 2000 procesados con el programa REDATAM.

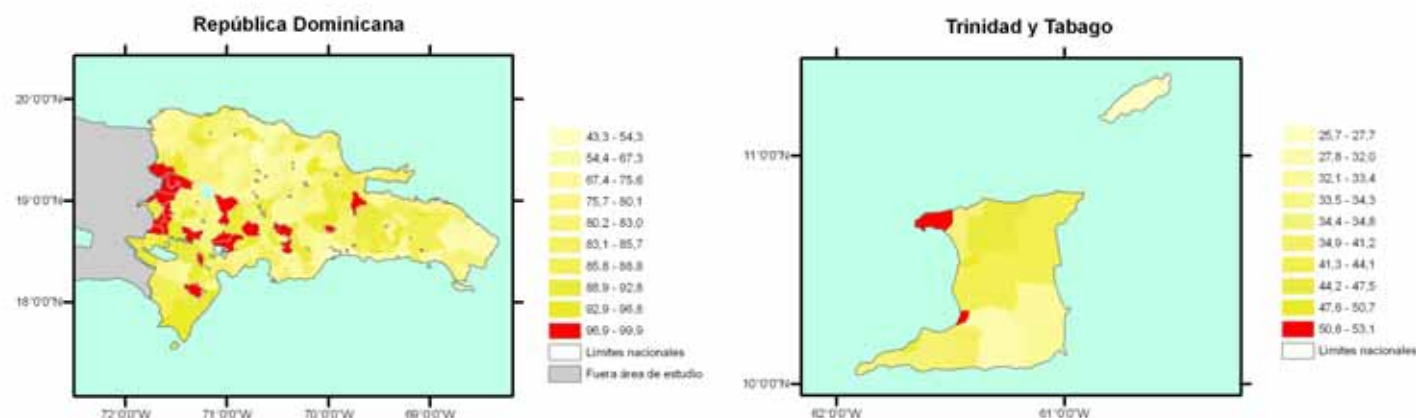
Nota: Los límites y nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Mapa A5-15

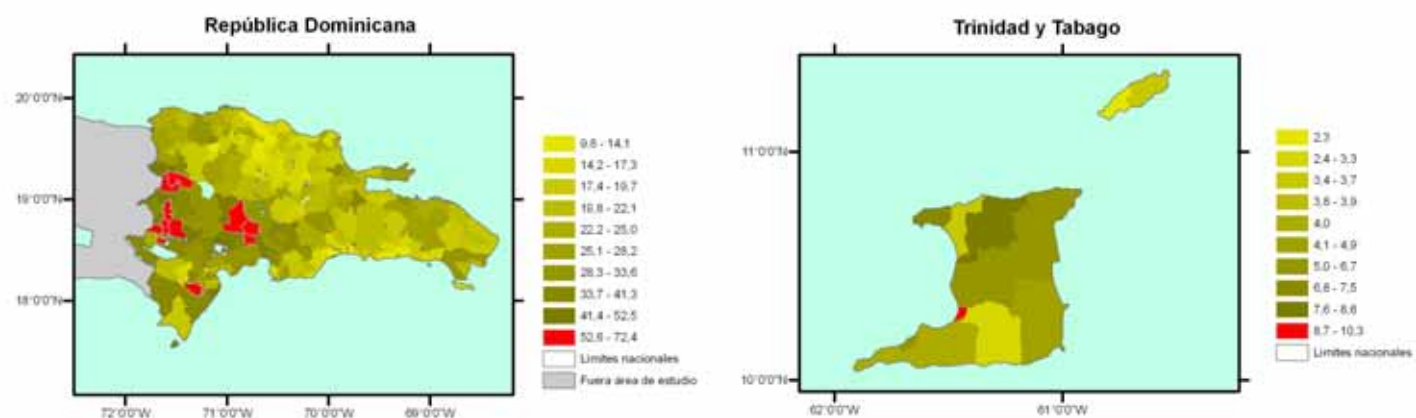
PAÍSES SELECCIONADOS DEL CARIBE: POBLACIÓN MENOR DE 18 AÑOS CON PRIVACIÓN MODERADA-GRAVE Y PRIVACIÓN GRAVE DE INFORMACIÓN EN LAS DIVISIONES ADMINISTRATIVAS MENORES, ALREDEDOR DE 2000

(En porcentajes)

PORCENTAJE DE POBLACIÓN CON PRIVACIÓN MODERADA-GRAVE DE INFORMACIÓN



PORCENTAJE DE POBLACIÓN CON PRIVACIÓN GRAVE DE INFORMACIÓN



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, sobre la base de los censos de población y vivienda de la ronda 2000 procesados con el programa REDATAM.

Nota: Los límites y nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

ANEXO VI CUADROS ESTADÍSTICOS POBREZA INFANTIL

CUADRO A6-1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (18 PAÍSES): INCIDENCIA DE LA EXTREMA POBREZA INFANTIL, Y BRECHAS DE EXTREMA POBREZA^a SEGÚN ÁREAS GEOGRÁFICAS, ALREDEDOR DE 2007

(En porcentajes)

País	Año	Total		Áreas geográficas			
		nacional		Zonas urbanas		Zonas rurales	
		Incidencia	Brecha	Incidencia	Brecha	Incidencia	Brecha
Argentina (zonas urbanas)	2006	...	...	9,9	-9,1	...	...
Bolivia (Est. Plur. de)	2007	48,5	-13,8	30,2	-9,7	78,2	-16,3
Brasil	2007	14,6	-10,5	8,14	-9,5	41,4	-11,3
Chile	2006	6,1	-9,2	3,21	-9,3	25,9	-9,2
Colombia	2008	15,5	-9,8	7	-9,1	37,3	-10,2
Costa Rica	2007	4,3	-8,9	1,7	-8,6	7,3	-9
Ecuador	2007	20,4	-11,5	9,0	-8,6	39,2	-12,6
El Salvador	2004	39,0	-11,6	19,7	-8,6	62,1	-12,7
Guatemala	2006	47,2	-12,5	26,7	-8,8	62,4	-13,7
Honduras	2007	29,1	-11,4	12,7	-9,9	40,4	-11,7
México	2006	10,9	-9,8	4,0	-8,8	20,6	-10,1
Nicaragua	2005	42,4	-12,2	22,4	-8,8	63,0	-13,4
Panamá	2003	26,8	-12,1	13,8	-8,8	42,5	-13,4
Paraguay	2007	13,6	-9,2	8,0	-8,9	20,2	-9,3
Perú	2008	38,0	-10,5	13,8	-8,7	71,8	-11
República Dominicana	2007	7,7	-9	5,9	-8,7	10,8	-9,3
Uruguay	2007	6,1	-9,1	5,87	-9,1	10,46	-9,1
Venezuela (Rep. Bol. de)	2007	16,3	-11,3	...	...	...	...
América Latina^b	Alrededor de 2007	17,9	-10,4	9,2	-9,3	38,7	-11,1

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Las brechas son un promedio ponderado de la distancia de cada privación respecto del umbral respectivo. Para mayor detalle del cálculo original véase el anexo 1.

^b Total regional, incluye las cifras de las zonas urbanas de Argentina para mantener la consistencia con otros cuadros y gráficos.

CUADRO A6-2**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (18 PAÍSES): INCIDENCIA DE LA POBREZA INFANTIL^a, Y BRECHAS DE POBREZA^b SEGÚN ÁREAS GEOGRÁFICAS, ALREDEDOR DE 2007***(En porcentajes)*

País	Año	Total		Áreas geográficas			
		nacional		Zonas urbanas		Zonas rurales	
		Incidencia	Brecha	Incidencia	Brecha	Incidencia	Brecha
Argentina (zonas urbanas)	2006	...	...	28,6	-8	...	...
Bolivia (Est. Plur. de)	2007	77,2	-16,2	63,6	-9,6	99,2	-23,0
Brasil	2007	38,7	-9,5	28,3	-7,4	81,9	-12,4
Chile	2006	23,2	-9,7	16,4	-8,1	69,3	-12,3
Colombia	2008	38,5	-11,6	25,9	-8,4	70,4	-14,7
Costa Rica	2007	20,4	-8,9	10,4	-7,4	31,9	-9,5
Ecuador	2007	50,3	-12,8	32,3	-8,6	80,3	-15,6
El Salvador	2004	86,8	-9,9	84,3	-6	89,9	-14,3
Guatemala	2006	79,7	-14,4	61,6	-8,8	93,2	-17,1
Honduras	2007	67,9	-13,3	51,8	-8,4	78,9	-15,5
México	2006	40,3	-10,1	25,4	-7,4	61,4	-11,6
Nicaragua	2005	78,4	-14,3	62,8	-8,4	94,6	-18,4
Panamá	2003	51,0	-13	35,7	-8,7	69,6	-15,7
Paraguay	2007	56,5	-11,5	36,2	-8,8	79,8	-12,9
Perú	2008	73,3	-15,3	56,4	-8,7	97,1	-20,6
República Dominicana	2007	49,3	-9,1	36,5	-8,3	71,4	-9,8
Uruguay	2007	23,8	-8,4	22,0	-8,3	50,3	-9,1
Venezuela (Rep. Bol. de)	2007	35,6	-11,3	...	...	...	...
América Latina ^c	Alrededor de 2007	44,9	-10,7	32,0	-8,0	76,2	-14,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Incluye la pobreza infantil extrema.

^b Las brechas son un promedio ponderado de la distancia de cada privación respecto del umbral respectivo. Para mayor detalle del cálculo original véase el anexo 1.

^c Total regional, incluye las cifras de las zonas urbanas de Argentina para mantener la consistencia con otros cuadros y gráficos.

CUADRO A6-3
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (18 PAÍSES): INCIDENCIA DE LA EXTREMA POBREZA INFANTIL POR GRUPOS
DE EDAD Y ÁREA GEOGRÁFICA, ALREDEDOR DE 2007
 (En porcentajes)

País	Año	Total nacional	Área geográfica										
			Zonas urbanas					Zonas rurales					
			Grupo de edad		Grupo de edad		Total	Grupo de edad		Grupo de edad		Total	
			0 a 5	6 a 11	12 a 17	0 a 5	6 a 11	12 a 17	0 a 5	6 a 11	12 a 17		
Argentina (zonas urbanas)	2006	...	...	...	10,0	12,4	10,1	7,5	...	...	...	...	...
Bolivia (Est. Plur. de)	2007	48,5	49,5	52,6	43,7	30,2	34,6	25,9	78,2	79,3	79,6	75,6	75,6
Brasil	2007	14,6	15,1	14,6	14,0	8,1	8,6	8,2	7,5	41,4	43,0	41,1	40,4
Chile	2006	6,1	6,4	6,2	5,8	3,2	3,5	3,2	2,9	25,9	26,2	26,2	25,3
Colombia	2008	15,5	17,3	15,5	14,0	7,0	7,51	7,0	6,4	37,3	40,9	36,9	34,1
Costa Rica	2007	4,3	4,6	4,3	3,9	1,8	2,0	1,5	1,8	7,3	8,3	7,3	6,6
Ecuador	2007	20,4	22,5	20,7	18,2	9,1	10,4	9,8	7,1	39,2	42,7	38,5	37,1
El Salvador	2004	39,0	38,4	41,4	37,0	19,7	18,5	22,1	18,2	62,1	63,1	63,7	59,6
Guatemala	2006	47,2	50,4	49,0	41,6	26,8	28,4	28,2	23,6	62,4	66,3	63,5	56,6
Honduras	2007	29,1	31,7	30,1	26,0	12,7	14,8	13,6	10,1	40,4	43,6	40,5	37,5
México	2006	10,9	12,3	10,8	9,5	4,1	4,9	3,8	3,4	20,6	23,8	20,2	18,2
Nicaragua	2005	42,4	42,6	43,9	40,7	22,4	22,8	22,1	22,3	63,0	64,5	64,3	60,4
Panamá	2003	26,8	34,5	25	20,6	13,9	19,3	12,4	9,6	42,5	52,9	39,7	34,3
Paraguay	2007	13,6	16,2	14,2	11,0	8,0	10,0	7,8	6,4	20,2	23,5	21,6	16,1
Perú	2008	38,0	38,3	38,6	37,2	13,9	13,7	13,3	14,3	71,8	74,5	71,7	69,8
República Dominicana	2007	7,7	9,5	7,6	6,4	5,9	6,43	5,9	10,8	14,5	10,2	8,3	8,3
Uruguay	2007	6,1	7,8	6,4	4,5	5,9	7,5	6,1	4,2	10,4	11,6	11,0	8,7
Venezuela (Rep. Bol. de)	2007	16,3	18,6	17,5	12,9	...	...	...	...	...	...	...	...
América Latina	Alrededor de 2007	17,9	19,3	18,3	16,3	8,7	9,5	8,9	7,8	38,8	41,6	38,9	36,2

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

CUADRO A6-4
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (18 PAÍSES): INCIDENCIA DE LA POBREZA INFANTIL^a POR GRUPOS DE EDAD Y ÁREA GEOGRÁFICA,
ALREDEDOR DE 2007
 (En porcentajes)

País	Año	Total nacional	Área geográfica										
			Zonas urbanas			Zonas rurales			Total				
			Grupo de edad			Grupo de edad			Grupo de edad				
			0 a 5	6 a 11	12 a 17	0 a 5	6 a 11	12 a 17	0 a 5	6 a 11	12 a 17		
Argentina (zonas urbanas)	2006	...	...	...	28,6	31,7	27,9	26,5	...	...	...	...	...
Bolivia (Estado Plur. de)	2007	77,2	82,2	77,7	71,9	63,6	70,9	63,8	56,8	99,1	99,7	98,7	99,0
Brasil	2007	38,7	38,7	37,2	40,3	28,3	29,0	26,4	29,8	81,8	80,4	81,8	83,1
Chile	2006	23,2	22,9	22,5	24,0	16,4	16,2	15,6	17,1	69,2	69	69,1	69,5
Colombia	2008	38,5	43,8	33,6	38,4	25,9	28,6	21,5	27,6	70,3	79,9	64,3	67,2
Costa Rica	2007	20,4	19,9	15,4	25,3	10,4	9,27	5,8	15,2	31,9	32,2	25,7	37,7
Ecuador	2007	50,3	52,1	49,6	49,5	32,3	34,6	31,2	31,5	80,3	81,3	79,5	80,3
El Salvador	2004	86,8	87,8	86,3	86,4	84,3	85,5	84,3	83,1	89,8	90,7	88,7	90,4
Guatemala	2006	79,7	82,7	78,6	77,8	61,6	65,4	59,7	59,7	93,2	95,1	91,6	93,0
Honduras	2007	67,9	70,6	65,3	68,4	51,8	57,5	47,2	51,6	78,9	79,9	76,7	80,5
México	2006	40,3	43,8	35,1	42,2	25,4	29,8	18,7	27,6	61,4	64,2	57,4	62,9
Nicaragua	2005	78,4	77,0	79,9	78,2	62,8	60,3	63,9	63,9	94,6	95,4	95,0	93,6
Panamá	2003	51,0	59,1	46,6	47,0	35,7	45,7	30,5	30,5	69,5	75,2	65,6	67,8
Paraguay	2007	56,5	58,8	54,3	56,6	36,2	38,9	33,3	36,9	79,7	81,9	78,9	78,8
Perú	2008	73,3	71,4	75,5	72,9	56,4	53,7	59,0	56,3	97,0	97,3	97,3	96,7
República Dominicana	2007	49,3	51,0	50,6	46,7	36,5	37,7	38,2	33,9	71,3	74,8	70,5	69,4
Uruguay	2007	23,8	25,5	19,3	26,9	22,0	23,8	17,6	24,9	50,3	49,5	44,6	57,2
Venezuela (Rep. Bol. de)	2007	35,6	38,3	34,4	34,2	...	...	...	...	...	...	...	...
América Latina	Alrededor de 2007	45,0	46,9	42,8	45,3	31,8	33,9	29,1	32,6	76,2	78,0	74,3	76,6

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.
^a Incluye a los niños extremadamente pobres.

CUADRO A6-5**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (18 PAÍSES): NIÑOS DE 0 A 17 AÑOS CON PRIVACIONES GRAVES EN ACCESO A AGUA POTABLE, SEGÚN ÁREAS GEOGRÁFICAS, ALREDEDOR DE 2007***(En porcentajes)*

País	Año	Privaciones graves			Privaciones moderadas - graves ^b		
		Total nacional	Urbano	Rural	Total nacional	Urbano	Rural
Argentina (zonas urbanas)	2006	...	1,9	...	...	2,6	...
Bolivia (Est. Plur. de)	2007	22,6	5,4	50,3	26,7	6,9	58,8
Brasil	2007	4,0	1,5	14,2	10,3	3,5	38,8
Chile	2006	3,7	0,8	23,7	6,9	1,1	46,4
Colombia	2008	6,0	1,3	17,9	7,5	2,6	19,8
Costa Rica	2007	2,2	0,2	4,4	6,0	0,4	12,3
Ecuador	2007	6,0	0,2	15,5	9,7	3,8	19,6
El Salvador	2004	10,9	1,1	22,8	33,0	26,3	41,1
Guatemala	2006	9,7	1,0	16,2	13,6	4,7	20,3
Honduras	2007	9,8	1,0	15,8	15,2	5,8	21,5
México	2006	1,4	0,1	3,3	8,5	3,0	16,2
Nicaragua	2005	15,4	1,0	30,3	18,9	2,1	36,2
Panamá	2003	5,5	0,1	12,0	9,3	0,8	19,6
Paraguay	2007	1,3	0,2	2,5	25,8	11,6	42,1
Perú	2008	24,5	2,4	55,5	35,5	12,9	67,0
República Dominicana	2007	1,2	1,4	0,8	25,2	16,7	39,8
Uruguay	2007	0,1	0,0	2,2	2,8	1,3	24,6
Venezuela (Rep. Bol. de)	2007	5,4	...	...	11,2	...	...
América Latina^a	Alrededor de 2007	5,7	1,2	15,9	12,3	4,4	30,2

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Total regional incluye las cifras de las zonas urbanas de Argentina por razones de consistencia con cifras de otros cuadros y gráficos.

^b Incluye privaciones graves.

CUADRO A6-6
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (18 PAÍSES): NIÑOS DE 0 A 17 AÑOS CON PRIVACIONES GRAVES
Y MODERADAS - GRAVES EN SANEAMIENTO, SEGÚN ÁREAS
GEOGRÁFICAS, ALREDEDOR DE 2007

(En porcentajes)

País	Año	Privaciones graves			Privaciones moderadas - graves ^b		
		Total nacional	Urbano	Rural	Total nacional	Urbano	Rural
Argentina (zonas urbanas)	2006	...	1,3	...	...	3,7	...
Bolivia (Est. Plur. de)	2007	30,6	16,5	53,5	55,8	33,6	91,8
Brasil	2007	11,7	6,3	33,9	33,8	23,2	77,7
Chile	2006	1,9	1,8	2,1	7,6	3,2	36,9
Colombia	2008	6,3	2,5	15,9	13,3	4,1	36,6
Costa Rica	2007	0,4	0,3	0,6	4,6	0,9	9,0
Ecuador	2007	9,7	1,4	23,5	28,6	8,9	61,3
El Salvador	2004	8,6	1,8	16,7	15,7	9,5	23,1
Guatemala	2006	11,3	2,3	18,1	56,3	22,5	81,5
Honduras	2007	15,3	3,4	23,3	30,1	15,1	40,3
México	2006	5,5	1,0	11,9	16,4	4,1	33,8
Nicaragua	2005	13,3	3,0	24,0	50,2	35,1	65,7
Panamá	2003	10,8	2,9	20,5	14,0	5,2	24,6
Paraguay	2007	1,6	1,7	1,5	39,6	15,3	67,5
Perú	2008	20,8	9,5	36,6	36,3	18,6	61,1
República Dominicana	2007	3,5	2,5	5,3	37,2	22,5	62,5
Uruguay	2007	2,9	2,6	6,2	4,2	3,7	12,2
Venezuela (Rep. Bol. de)	2007	5,3	...	...	8,3	...	...
América Latina^a	Alrededor de 2007	9,4	4,3	21,5	25,7	14,7	53,7

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Total regional incluye las cifras de las zonas urbanas de Argentina por razones de consistencia con cifras de otros cuadros y gráficos.

^b Incluye privaciones graves.

CUADRO A6-7
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (18 PAÍSES): NIÑOS DE 0 A 17 AÑOS CON PRIVACIONES GRAVES
Y MODERADAS - GRAVES EN HABITABILIDAD DE LA VIVIENDA, SEGÚN ÁREAS GEOGRÁFICAS,
ALREDEDOR DE 2007

(En porcentajes)

País	Año	Privaciones graves			Privaciones moderadas - graves ^b		
		Total nacional	Urbano	Rural	Total nacional	Urbano	Rural
Argentina (zonas urbanas)	2006	...	7,5	...	...	24,8	...
Bolivia (Est. Plur. de)	2007	15,5	14,2	17,5	63,0	47,8	87,8
Brasil	2007	1,7	0,8	5,6	3,6	2,4	8,3
Chile	2006	0,6	0,6	0,7	12,3	10,5	25,0
Colombia	2008	4,1	3,3	5,9	24,8	17,4	43,5
Costa Rica	2007	1,3	1,2	1,5	8,2	5,4	11,5
Ecuador	2007	9,2	7,5	12,2	31,9	22,5	47,7
El Salvador	2004	29,0	16,6	43,9	79,3	77,5	81,4
Guatemala	2006	36,0	21,9	46,5	67,6	50,4	80,4
Honduras	2007	9,0	8,2	9,6	48,9	36,0	57,7
México	2006	4,4	2,5	7,0	24,3	14,9	37,5
Nicaragua	2005	24,1	18,0	30,4	62,7	45,9	79,9
Panamá	2003	19,0	8,3	32,0	36,1	22,6	52,5
Paraguay	2007	10,3	6,0	15,2	36,6	22,0	53,4
Perú	2008	3,8	2,9	5,1	61,3	41,6	88,7
República Dominicana	2007	1,9	1,7	2,3	11,6	10,2	14,1
Uruguay	2007	3,2	3,3	2,5	14,2	14,0	16,2
Venezuela (Rep. Bol. de)	2007	11,0	...	...	28,5	...	...
América Latina^a	Alrededor de 2007	6,2	3,5	11,3	24,0	15,1	43,1

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Total regional incluye las cifras de las zonas urbanas de Argentina por razones de consistencia con cifras de otros cuadros y gráficos.

^b Incluye privaciones graves.

CUADRO A6-8**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (18 PAÍSES): NIÑOS DE 0 A 17 AÑOS CON PRIVACIONES GRAVES Y MODERADAS - GRAVES EN EDUCACIÓN, SEGÚN ÁREAS GEOGRÁFICAS, ALREDEDOR DE 2007***(En porcentajes)*

País	Año	Privaciones graves			Privaciones moderadas - graves ^b		
		Total nacional	Urbano	Rural	Total nacional	Urbano	Rural
Argentina (zonas urbanas)	2006	...	0,2	...	...	2,7	...
Bolivia (Est. Plur. de)	2007	0,2	0,2	0,3	3,9	2,7	5,8
Brasil	2007	0,6	0,5	0,8	3,9	3,5	5,4
Chile	2006	0,2	0,2	0,2	2,3	2,2	3,3
Colombia	2008	0,7	0,5	1,3	6,4	5,3	9,0
Costa Rica	2007	0,4	0,2	0,6	6,2	4,2	8,4
Ecuador	2007	0,7	0,6	1,0	7,3	4,8	11,5
El Salvador	2004	2,0	1,2	3,0	8,9	5,7	12,7
Guatemala	2006	4,4	3,1	5,3	13,1	9,5	15,7
Honduras	2007	1,9	1,1	2,4	13,1	8,1	16,5
México	2006	0,6	0,4	0,9	7,5	6,1	9,5
Nicaragua	2005	3,9	2,1	5,7	11,6	7,8	15,4
Panamá	2003	1,4	0,7	2,4	6,3	3,5	9,6
Paraguay	2007	0,7	0,5	1,1	7,7	4,9	11,0
Perú	2008	0,5	0,4	0,7	16,1	13,6	19,6
República Dominicana	2007	0,7	0,6	0,7	2,9	2,5	3,5
Uruguay	2007	0,1	0,1	0,3	5,6	5,4	9,4
Venezuela (Rep. Bol. de)	2007	0,8	...	...	4,2	...	...
América Latina^a	Alrededor de 2007	0,8	0,5	1,4	6,4	4,9	10,1

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Total regional incluye las cifras de las zonas urbanas de Argentina por razones de consistencia con cifras de otros cuadros y gráficos.

^b Incluye privaciones graves.

CUADRO A6-9**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (18 PAÍSES): NIÑOS DE 0 A 17 AÑOS CON PRIVACIONES GRAVES Y MODERADAS - GRAVES EN INFORMACIÓN, SEGÚN ÁREAS GEOGRÁFICAS, ALREDEDOR DE 2007***(En porcentajes)*

País	Año	Privaciones graves			Privaciones moderadas - graves ^b		
		Total nacional	Urbano	Rural	Total nacional	Urbano	Rural
Argentina (zonas urbanas)	2006	...	0,0	...	...	0,0	...
Bolivia (Est. Plur. de)	2007	19,1	1,6	47,5	40,3	15,0	81,2
Brasil	2007	1,1	0,4	4,2	4,0	1,2	15,7
Chile	2006	0,4	0,1	2,5	5,4	4,0	15,1
Colombia	2008	1,2	0,1	4,0	5,4	1,1	16,3
Costa Rica	2007	0,3	0,0	0,6	1,5	0,2	2,9
Ecuador	2007	2,5	0,1	6,5	12,2	4,2	25,6
El Salvador	2004	8,6	2,5	16,0	24,4	11,1	40,4
Guatemala	2006	16,5	4,4	25,4	22,7	7,6	33,9
Honduras	2007	4,7	0,8	7,4	25,7	3,9	40,6
México	2006	0,7	0,0	1,6	3,7	0,7	8,0
Nicaragua	2005	8,6	1,8	15,7	38,4	11,9	65,8
Panamá	2003	2,2	1,8	2,7	19,9	12,1	29,3
Paraguay	2007	1,4	0,4	2,6	6,1	1,6	11,2
Perú	2008	4,1	0,7	9,0	21,1	3,7	45,3
República Dominicana	2007	1,1	0,0	3,0	6,2	3,1	11,6
Uruguay	2007	0,1	0,1	0,0	0,9	0,7	4,0
Venezuela (Rep. Bol. de)	2007	0,1	...	...	1,6	...	...
América Latina^a	Alrededor de 2007	2,4	0,4	7,1	7,9	2,1	21,9

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Total regional incluye las cifras de las zonas urbanas de Argentina por razones de consistencia con cifras de otros cuadros y gráficos.

^b Incluye privaciones graves.

CUADRO A6-10
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): NIÑOS DE 0 A 17 AÑOS DE EDAD QUE PERTENECEN
A HOGARES INDIGENTES, SEGÚN ÁREAS GEOGRÁFICAS, ALREDEDOR DE 2007

(En porcentajes, miles de niños y brechas)

País	Año	Niños en hogares indigentes								
		Total nacional			Área geográfica					
		Porcentaje	N (miles)	Brecha ^a	Zonas urbanas			Zonas rurales		
					Porcentaje	N (miles)	Brecha ^a	Porcentaje	N (miles)	Brecha ^a
Argentina (zonas urbanas)	2006	...	...	...	13,0	947,6	38,5	...	...	...
Bolivia (Est. Plur. de)	2007	40,0	1 679,1	48,0	23,5	608,3	32,7	66,7	1 070,8	56,7
Brasil	2007	14,3	8 387,3	43,3	11,3	5 342,2	43,6	26,8	3 045,8	42,6
Chile	2006	5,1	241,3	33,7	5,1	210,1	33,6	5,1	30,9	34,8
Colombia	2008	32,3	4 991,0	39,9	25,4	2 813,7	38,4	49,7	2 177,0	41,7
Costa Rica	2007	7,6	110,0	34,9	6,6	51,4	32,1	8,6	58,6	37,4
Ecuador	2007	21,6	1 132,8	34,5	17,4	570,2	32,7	28,6	562,5	36,2
El Salvador	2004	24,3	666,8	42,8	18,4	275,0	37,6	31,4	391,8	46,5
Guatemala	2006	36,1	2 278,8	39,4	20,2	545,0	35,4	47,9	1 733,6	40,6
Honduras	2007	53,0	1 875,9	53,7	32,9	472,6	41,0	66,7	1 403,2	57,9
México	2006	12,5	4 895,1	27,9	6,6	1 517,6	23,2	20,7	3 378,9	30,0
Nicaragua	2005	39,1	867,0	39,7	26,6	299,6	33,3	52,0	567,6	43,1
Panamá	2003	24,7	285,2	39,2	7,7	48,6	21,6	45,2	236,6	42,8
Paraguay	2007	40,5	1 022,2	43,6	31,9	430,6	37,6	50,4	591,6	48,0
Perú	2008	18,0	1 941,7	21,8	5,5	342,8	14,3	35,6	1 599,0	23,4
República Dominicana	2007	27,0	944,7	41,9	24,5	541,4	42,5	31,4	403,4	41,1
Uruguay	2007	6,2	58,4	21,4	6,3	55,4	21,4	5,0	3,0	20,9
Venezuela (Rep. Bol. de)	2007	13,2	1 309,7	36,7	...	...	...	...	...	...
América Latina^b	Alrededor de 2007	18,7	33 634,6	38,9	12,8	15 072,1	37,5	32,9	17 254,4	40,2

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Refiere a la distancia del ingreso per cápita respecto de la línea de indigencia, expresada en porcentaje.

^b Total regional, incluye las cifras de las zonas urbanas de Argentina para mantener la consistencia con otros cuadros y gráficos.

CUADRO A6-11
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): NIÑOS DE 0 A 17 AÑOS DE EDAD QUE PERTENECEN
A HOGARES POBRES^a SEGÚN ÁREAS GEOGRÁFICAS, ALREDEDOR DE 2007

(En porcentajes, miles de niños y brechas)

País	Año	Niños en hogares indigentes								
		Total nacional			Área geográfica					
		Porcentaje	N (miles)	Brecha ^b	Zonas urbanas			Zonas rurales		
					Porcentaje	N (miles)	Brecha ^b	Porcentaje	N (miles)	Brecha ^b
Argentina (zonas urbanas)	2006	...	...	...	33,9	2 477,3	41,6	...	...	...
Bolivia (Est. Plur. de)	2007	64,8	2 722,1	54,2	54,7	1 417,9	43,4	81,3	1 304,4	65,9
Brasil	2007	46,0	26 948,2	45,4	42,0	19 802,0	43,8	62,8	7 144,1	49,7
Chile	2006	20,6	971,2	32,5	21,0	861,9	32,6	17,9	109,2	32,1
Colombia	2008	55,9	8 647,6	46,0	47,9	5 306,1	43,3	76,3	3 341,6	50,3
Costa Rica	2007	25,7	374,2	34,2	26,3	204,0	33,5	25,1	170,2	35,0
Ecuador	2007	53,3	2 794,8	40,6	50,0	1 638,1	39,7	58,8	1 156,3	42,0
El Salvador	2004	57,0	1 565,8	46,0	51,1	765,0	42,2	64,2	801,0	49,7
Guatemala	2006	63,7	4 016,9	48,4	52,2	1 406,4	42,4	72,2	2 610,6	51,6
Honduras	2007	76,0	2 691,4	59,7	65,9	946,8	48,7	83,0	1 744,7	65,6
México	2006	41,5	16 281,6	34,8	36,7	8 415,4	31,4	48,3	7 864,5	38,4
Nicaragua	2005	70,4	1 561,1	49,4	63,4	713,2	44,4	77,6	847,9	53,5
Panamá	2003	49,3	569,5	43,9	29,4	186,1	29,3	73,3	383,5	51,0
Paraguay	2007	70,0	1 765,9	50,0	65,6	884,4	46,2	75,1	881,7	53,9
Perú	2008	46,6	5 021,6	27,7	31,6	1 986,6	15,8	67,5	3 034,8	35,5
República Dominicana	2007	53,5	1 869,7	47,9	51,7	1 142,2	47,7	56,6	727,4	48,2
Uruguay	2007	32,2	303,3	30,4	32,8	289,9	30,4	22,3	13,3	28,4
Venezuela (Rep. Bol. de)	2007	39,5	3 930,2	37,6	...	...	...	...	...	...
América Latina^c	Alrededor de 2007	47	84 512,5	42,6	41,3	48 443,2	40,0	61,2	32 135,1	47,1

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Incluye a los niños en hogares indigentes.

^b Refiere a la distancia del ingreso per cápita respecto de la línea de indigencia, expresada en porcentaje.

^c Total regional, incluye las cifras de las zonas urbanas de Argentina para mantener la consistencia con otros cuadros y gráficos.

CUADRO A6-12
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (18 PAÍSES): DISTRIBUCIÓN DE LOS HOGARES SEGÚN PRESENCIA DE NIÑOS MENORES DE 18 AÑOS DE
EDAD, E INCIDENCIA DE LA EXTREMA POBREZA Y LA POBREZA INFANTIL ENTRE LOS HOGARES,
SEGÚN ÁREAS GEOGRÁFICAS, ALREDEDOR DE 2007
(Miles y porcentajes)

País	Año	Total nacional						Zonas urbanas						Zonas rurales					
		Hogares con niños			Hogares con niños...			Hogares con niños			Hogares con niños...			Hogares con niños			Hogares con niños...		
		Miles	Porcentaje	Extremadamente pobres	Pobres ^a	Miles	Porcentaje	Extremadamente pobres	Pobres ^a	Miles	Porcentaje	Extremadamente pobres	Pobres ^a	Miles	Porcentaje	Extremadamente pobres	Pobres ^a		
Argentina (zonas urbanas)	2006	...	...	...	...	7 245,4	48,2	6,7	22,5	...	...	...	...	...	...	...	...
Bolivia (Est. Plur. de)	2007	2 463,6	68,3	41,8	73,8	1 602,9	70,4	24,3	61,3	860,7	64,5	77,5	99,1						
Brasil	2007	56 507,6	56	12,1	35,4	47 983,6	55	7	26,5	8 524,0	62,2	37,3	79,8						
Chile	2006	4 337,7	59,5	5,8	22,9	3 768,0	59,8	3,1	16,2	569,6	57,9	24,8	69,2						
Colombia	2008	11 642,7	64,8	12,9	35,9	8 968,4	63,3	5,3	24,3	2 674,2	70	35,9	71,3						
Costa Rica	2007	1 198,1	61,9	3,9	21,9	720,4	57,9	1,5	12,4	477,7	67,9	7,1	34,1						
Ecuador	2007	3 405,3	67,8	15,4	44,4	2 330,5	67,3	6,3	28,6	1 074,8	68,8	34,6	78						
El Salvador	2004	1 626,0	70,6	30,2	85,6	1 022,7	67,3	14,3	83,4	603,3	76,2	54,1	88,9						
Guatemala	2006	2 653,0	79,5	38,7	74,2	1 424,8	74,6	20,5	56,6	1 228,2	85,3	57,2	92,2						
Honduras	2007	1 623,9	80,3	25,3	68,1	798,9	76,3	10,6	54,9	825	84,2	38,1	79,7						
México	2006	26 541,3	66,3	8,8	39,5	17 388,5	63,9	3,5	27,1	9 152,8	70,9	18,1	60,7						
Nicaragua	2005	988,6	80,5	36	73,5	577,1	78,2	18,5	59,1	411,5	83,6	59	92,4						
Panamá	2003	758,4	63,3	21	44,9	487,8	61,3	11,7	32,7	270,6	67	36,3	65						
Paraguay	2007	1 392,9	72,6	10,1	51,8	848,5	69,8	6,5	34,2	544,4	76,9	15,1	76,8						
Perú	2008	7 139,7	68	31,6	69,2	4 730,1	67,2	11,5	54,7	2 409,6	69,7	69,7	96,6						
República Dominicana	2007	2 516,9	64,8	6,9	46,9	1 631,2	64,9	5,5	34,5	885,7	64,5	9,6	69,8						
Uruguay	2007	1 158,3	43	4,1	22,2	1 079,5	43,1	3,8	20,1	78,8	41,6	9,5	52,9						
Venezuela (Rep. Bol. de)	2007	6 488,5	70,1	13,2	31,7	...	...	...	...	...	...	...	...
América Latina^b de 2007	Alrededor de 2007	139 687,9	61,6	14	40,8	102 608,4	58,9	6,9	29,8	30 591,1	68,8	34,6	74,6						

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Incluye la pobreza infantil extrema.

^b Total regional, incluye las cifras de las zonas urbanas de Argentina para mantener la consistencia con otros cuadros y gráficos.

CUADRO A6-13
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (18 PAÍSES): EXTREMA POBREZA INFANTIL
(PRIVACIONES) E INDIGENCIA DE SUS HOGARES (INGRESOS), ALREDEDOR DE 2007
(En porcentajes y miles de niños)

País	Año	Niños extremadamente pobres				Niños no extremadamente pobres			
		En hogares indigentes		En hogares no indigentes		En hogares indigentes		En hogares no indigentes	
		Porcentaje	Miles	Porcentaje	Miles	Porcentaje	Miles	Porcentaje	Miles
Argentina (zonas urbanas)	2006	3,2	232,9	6,8	497,2	9,8	716,6	80,2	5 867,9
Bolivia (Est. Plur. de)	2007	28,6	1 201,8	20,0	838,3	11,4	477,1	40,0	1 681,6
Brasil	2007	5,3	3 104,1	9,3	5 450,2	9,0	5 285,2	76,4	44 730,8
Chile	2006	0,7	33,6	5,4	256,1	4,4	207,5	89,5	4 224,3
Colombia	2008	8,8	1 356,6	6,8	1 053,1	23,5	3 634,7	60,9	9 417,0
Costa Rica	2007	1,0	14,3	3,4	49,4	6,6	95,7	89,0	1 295,5
Ecuador	2007	7,9	413,5	12,5	656,4	13,7	719,3	65,9	3 450,4
El Salvador	2004	15,7	430,9	23,3	640,3	8,6	235,7	52,4	1 438,1
Guatemala	2006	26,4	1 667,1	20,8	1 311,5	9,7	611,6	43,1	2 718,8
Honduras	2007	22,8	807,3	6,4	225,2	30,2	1 068,5	40,6	1 438,4
México	2006	4,0	1 554,3	7,0	2 747,0	8,5	3 341,9	80,5	31 580,0
Nicaragua	2005	24,2	535,7	18,3	405,0	14,9	331,4	42,6	945,4
Panamá	2003	16,2	186,9	10,7	123,6	8,5	98,4	64,6	746,9
Paraguay	2007	9,9	249,4	3,8	96,1	30,6	772,8	55,7	1 404,5
Perú	2008	13,2	1 428,7	24,8	2 675,3	4,8	513,1	57,2	6 170,3
República Dominicana	2007	3,4	119,1	4,3	150,1	23,6	825,7	68,7	2 401,2
Uruguay	2007	1,5	13,9	4,7	44,2	4,7	44,4	89,1	840,4
Venezuela (Rep. Bol. de)	2007	4,3	432,3	12,0	1 199,5	8,8	879,1	74,8	7 459,9
América Latina	Alrededor de 2007	7,7	13 782,5	10,2	18 418,5	11,0	19 858,8	71,1	127 811,4

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

CUADRO A6-14**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (18 PAÍSES): POBREZA INFANTIL (PRIVACIONES)^a
Y POBREZA DE SUS HOGARES (INGRESOS)^b, ALREDEDOR DE 2007***(En porcentajes y miles de niños)*

País	Año	Niños pobres				Niños no pobres			
		En hogares pobres		En hogares no pobres		En hogares pobres		En hogares no pobres	
		Porcentaje	Miles	Porcentaje	Miles	Porcentaje	Miles	Porcentaje	Miles
Argentina (zonas urbanas)	2006	17,0	1 245,5	11,6	851,7	16,9	1 233,5	54,5	3 983,9
Bolivia (Est. Plur. de)	2007	55,6	2 333,5	21,6	907,9	9,3	388,8	13,5	568,7
Brasil	2007	24,9	14 601,5	13,8	8 111,9	21,1	12 346,2	40,1	23 510,6
Chile	2006	8,0	377,7	15,2	719,4	12,6	593,4	64,2	3 031,0
Colombia	2008	30,0	4 645,2	8,5	1 306,9	25,9	4 003,0	35,6	5 506,4
Costa Rica	2007	7,3	106,0	13,2	191,9	18,4	268,2	61,1	888,8
Ecuador	2007	34,1	1 785,8	16,3	852,8	19,3	1 008,8	30,4	1 592,2
El Salvador	2004	51,7	1 418,6	35,2	965,2	5,4	147,3	7,8	214,0
Guatemala	2006	58,2	3 674,0	21,5	1 355,5	5,4	343,2	14,8	936,3
Honduras	2007	56,8	2 009,7	11,2	395,0	19,3	681,9	12,8	452,9
México	2006	24,6	9 636,3	15,8	6 207,6	16,9	6 644,1	42,7	16 735,3
Nicaragua	2005	61,1	1 355,7	17,3	384,6	9,3	205,3	12,3	271,9
Panamá	2003	38,9	449,5	12,2	140,6	10,4	120,0	38,5	445,5
Paraguay	2007	47,3	1 194,1	9,2	231,8	22,7	572,0	20,8	525,0
Perú	2008	42,2	4 549,6	31,2	3 366,4	4,4	471,8	22,2	2 399,7
República Dominicana	2007	32,1	1 123,3	17,2	601,3	21,4	746,4	29,3	1 025,2
Uruguay	2007	13,7	129,2	10,2	95,7	18,5	174,0	57,7	544,0
Venezuela (Rep. Bol. de)	2007	19,1	1 907,2	16,5	1 650,0	20,3	2 026,8	44,0	4 386,8
América Latina	Alrededor de 2007	29,2	52 542,3	15,8	28 336,1	17,8	31 974,7	37,3	67 018,2

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Incluye niños extremadamente pobres.

^b Incluye niños en hogares indigentes.